



Transférabilité des pratiques et jeux d'acteurs dans des territoires européens à rediversifier. : Etude des cas de Bilbao, de Nowa Huta et du black country

Valentin Vaque

► To cite this version:

Valentin Vaque. Transférabilité des pratiques et jeux d'acteurs dans des territoires européens à rediversifier. : Etude des cas de Bilbao, de Nowa Huta et du black country. Géographie. Université Blaise Pascal - Clermont-Ferrand II, 2014. Français. NNT : 2014CLF20002 . tel-01124282

HAL Id: tel-01124282

<https://theses.hal.science/tel-01124282>

Submitted on 12 Oct 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



NNT : 2014CLF20002



Université Blaise Pascal

Centre d'Etudes et de Recherches Appliquées au Massif Central, à la Moyenne Montagne

Transférabilité des pratiques et jeux d'acteurs dans des territoires européens à rediversifier : Etude des cas de Bilbao, de Nowa Huta, et du black country.

Valentin VAQUE

Sous la direction de Franck CHIGNIER-RIBOULON.

Soutenue le 7 février 2014 , dans le cadre de l'École doctorale des lettres, sciences humaines et sociales (Clermont-Ferrand)

Composition du jury :

Franck CHIGNIER-RIBOULON : Directeur de thèse

Christian JAMOT: Président du Jury

Barbara LOYER : Rapporteur

Simon EDELBLUTTE : Rapporteur

Isabelle CANU : Membre du Jury

Lydia COUDROY DE LILLE : Membre du Jury

Stephen HALL : Membre du jury

Transférabilité des pratiques et jeux d'acteurs dans des territoires européens à rediversifier

Etude des cas de Bilbao,
de Nowa Huta et du Black Country

Remerciements

Je tiens à remercier mes parents qui m'ont toujours soutenu pendant mes études et m'ont permis de suivre un cursus long. Sans eux, je n'aurais jamais pu faire d'études supérieures. Tout comme mon épouse, ils m'ont aidé à faire cette thèse.

Je remercie également M. Chignier-Riboulon, mon directeur de thèse, qui m'a guidé pendant ces années et a eu la lourde tâche de corriger ma thèse. Il m'a toujours soutenu dans mes choix tout en orientant ma réflexion.

Je remercie le CERAMAC, et tout particulièrement Frédérique Van Celst et Eric Langlois ainsi que les équipes scientifiques et administratives de l'Université Blaise-Pascal pour leur aide logistique. Sur les terrains d'étude, tout aurait été plus compliqué sans l'aide de M. Domanski, directeur du département de Géographie à l'université Jagellon de Cracovie pour son accueil ainsi que Messieurs Hall et Beazley du CURST de Birmingham et Mme Sancho de Bilbao Metropoli 30.

Je remercie, pour finir, toutes les personnes qui m'ont aidé en acceptant de me rencontrer que ce soit en Angleterre, en Pologne ou en Espagne et dont les réponses m'ont permis de construire cette thèse.

A ma fée

Introduction générale

Du village global à la ville globale

Nous vivons à l'ère de la mondialisation dans un monde qui a vu la multiplication des relations diplomatiques, économiques et culturelles. Ces échanges internationaux sont anciens avec notamment, le commerce triangulaire où les navires européens échangeaient des bibeloteries ou de l'alcool en Afrique, contre des esclaves qu'ils vendaient en Amérique du Nord et dans les Caraïbes. Ils repartaient ensuite vers l'Europe avec du coton, ou des denrées alimentaires, parfois nouvelles pour les sociétés européennes modifiant ainsi les habitudes culinaires et les cultures agricoles. « La mondialisation était en marche avant l'accélération qu'il est convenu d'appeler la révolution industrielle » (Grataloup 2001, p. 154). Dans un premier temps, les échanges n'ont concerné que des biens ne pouvant être produits ou collectés que dans des espaces particuliers, telles des productions végétales (coton, bois, fruits et légumes, épices), ou dont le poids et le volume rendaient difficile le transport (minerais et pondéreux). Avec le développement des transports, la réduction de leurs coûts et l'accroissement de leur efficacité (vitesse, diffusion, capacité de transport...), la quantité de biens transportés mais aussi leur nature ont évolué. Les trente glorieuses ont vu la diffusion de produits culturels comme la musique, les films ou encore les modes de vie et les rêves comme « l'idéal américain ». Il semble que, au-delà des pratiques sociales, ce sont les politiques qui paraissent être touchées par le phénomène de mondialisation. Les technologies de l'information et de la communication ont permis la réduction des distances, de leur rôle de barrière entre les individus et les sociétés. Le développement du moteur à explosion puis celui de nouveaux moyens de communications comme le téléphone, la radio ou la télévision ont été entièrement les vecteurs de ce rapprochement.

Porosité des frontières, réduction des distances, augmentation des échanges de marchandises puis de services, diffusion des idées et des informations sont autant d'éléments qui composent la mondialisation. Cependant, aucune définition commune n'existe entre les auteurs de nombreuses disciplines comme la géographie, l'histoire, l'économie, etc.

La géographie française a tardé à apporter la première définition de la mondialisation : l'ouvrage de Roger Brunet de 1992, *Les mots de la géographie*, ne mentionne pas ce terme lui préférant celui de « monde » (Carroué, 2007). Un des premiers auteurs à avoir clairement identifié le terme exact de mondialisation est Olivier Dollfus en 1994 pour qui « *La mondialisation est l'échange généralisé entre les différentes parties de la planète, l'espace mondial étant alors l'espace de transaction de l'humanité* » (Dollfus, 2010, p. 8). Il est également un des premiers à parler de « système monde » et insiste sur l'aspect « d'échange généralisé » avec la multiplication des interactions économiques entre sociétés humaines

mais il la dissocie du capitalisme. Christian Grataloup (2007) complète la définition en lui apportant une dimension évolutive et surtout historique¹ tout en la rattachant aux particularités géographiques et humaines². Il est rejoint par Jacques Lévy sur l'idée d'une mondialisation ancienne, un concept communément accepté aujourd'hui par les scientifiques et la plupart des ouvrages traitant du sujet y font référence. Cependant, Jacques Lévy (2007) insiste sur l'imbrication des échelles, induite par la mondialisation : « *la mondialisation est d'abord un changement d'échelle : on peut la définir comme l'invention d'un espace d'échelle mondiale à partir des espaces préexistants d'échelle inférieure* » (Lévy, 2007, p.6). La mondialisation serait alors un niveau d'étude inédit nécessitant une approche nouvelle avec des interactions différentes et des relations entre territoires et acteurs qui ont été modifiées.

L'échange de marchandises s'est fait de tout temps avec la création de nœuds commerçants servant d'interfaces entre producteurs/vendeurs et acheteurs avec un transfert de connaissances et d'habitudes : poudre à canon, médecine, nouvelles habitudes alimentaires (chocolat, pomme de terre, etc.), échanges de techniques agricoles, architecturales, musicales, etc. La révolution industrielle puis les évolutions des transports du XIX^e siècle ont intensifié ce processus qui a connu une nouvelle accélération avec la révolution des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC). La radio, la télévision, le téléphone et internet ont facilité la communication entre individus ainsi que la diffusion des idées, des modes de vie, des pratiques, des cultures particulières.

Ces développements technologiques et leurs conséquences sur la perception des distances³ amènent Mc Luhan, à la fin des années 1960, à décrire notre monde comme un grand village (Mc Luhan, 1968). Ce « *global village* » est caractérisé par un phénomène de mimétisme des modes de vie et des réactions face à un événement comme le traitement fait par les médias de la Guerre du Vietnam qui a servi de base à cet auteur. La circulation de l'information a permis à ce professeur en communication canadien de montrer pour la première fois que, à l'échelle mondiale, la rapidité de cette diffusion apparente le monde à un microcosme, d'où son invention de l'expression « *global village* ». Celle-ci comporte également une notion de solidarité, nouvelle et spontanée, entre les habitants de ce « nouveau village mondial ». Ce dernier aspect de la définition de Mc Luhan de « *global village* » est très critiqué notamment par Cynthia Ghorra-Gobin (2006). En référence à Mc Luhan, le terme de « ville globale » a émergé avec une double définition suite aux analyses de Saskia Sassen. La ville globale peut alors être définie comme une ville « *qui assure un certain rôle dans le commandement des flux économiques et surtout financiers* » (Ghorra-Gobin, 2006, p. 397). Une ville globale s'inscrit dans les réseaux financiers et la ville mondiale est un espace urbain cosmopolite qui, par son aura culturelle et ses infrastructures, exerce une polarisation des flux de touristes et de production culturelle à l'échelle de la planète.

¹ Grataloup C., 2007, *Géohistoire de la mondialisation. Le temps long du monde*, Armand Colin, Collection-U, 256p.

² « *Parce que la Terre est différenciée, parce que ses habitants ont produit et inventent encore chaque jour des patrimoines contrastés, l'échange entre les lieux s'est développé ; les hommes vivent plus dans des mondes qui s'ignorent mais dans un même espace de relation* » Grataloup, 2010, p. 8.

³ La réduction des distances sur la planète est toutefois relativisée par l'apparition d'inégalités d'accessibilité au « monde ».

Les définitions de ville globale et de ville mondiale de Sassen et Gorra-Gobin n'ont pas de rapports avec celle de village global de Mc Luhan : la notion de convergences culturelles ou d'uniformisation des habitudes, des pratiques et des consommations a totalement disparu alors que cet aspect se retrouve dans les définitions de mondialisation. Il faut donc se tourner vers le sociologue italien Vittorio Cotesta qui a étudié les relations entre mondialisation et homogénéisation potentielle des sociétés. « *Si l'on observe la vie quotidienne des populations du monde on peut aussi percevoir une certaine unité. Les styles de vie des individus sont, en effet, bien plus proches aujourd'hui que dans le passé. [...]. L'hypothèse de l'hybridation culturelle semble donc plus apte à décrire ce qui est en train de se passer même si en soi l'idée de l'hybridation n'est pas un concept très utile en sciences sociales. Néanmoins avec ce concept, on veut suggérer l'idée que les formes culturelles sont de plus en plus un entrelacement d'éléments divers.* » (Cotesta, 2006, p. 22).

Cotesta est rejoint par Bacconnier et par d'autres scientifiques pour qui « *la mondialisation tend à uniformiser les territoires* » (Bacconnier *et al.*, 2008, p.15). C'est sur cette notion d'hybridation culturelle, amenant à une certaine uniformisation culturelle, que nous baserons notre propre définition de la « ville mondialisée ». Celle-ci est un territoire urbain bénéficiant des réseaux de communications et de transports favorisant la diffusion des idées, de la culture et par extension des besoins, des buts et des pratiques des habitants et des acteurs locaux. La diffusion d'informations est centrale dans notre définition de la ville mondialisée. Les vecteurs de diffusion culturelle ne concernent plus seulement la culture cinématographique ou littéraire, mais ils influencent de plus en plus les politiques nationales avec une convergence opérée par le biais d'organisations internationales comme le Fond Monétaire International (FMI), la Banque Mondiale ou l'Union Européenne (UE). Ces institutions agissent dans divers domaines des sociétés du globe : régulation des marchés, circulation des biens et personnes, protection des espaces naturels... et l'impact des décisions prises au niveau transnational se retrouve au niveau local et régional. Parmi les nouveaux domaines affectés par la diffusion de l'information, notre étude portera sur les politiques d'aménagement du territoire et de régénération urbaine s'incluant non pas dans un village global mais dans une « ville mondialisée ». De plus, en étant intégrées dans un système monde, les entreprises, et les populations peuvent se localiser, théoriquement, de manière indifférente, dans plusieurs espaces urbains éloignés les uns des autres grâce aux progrès effectués dans les transports de biens, de personnes et d'informations. Leurs implantations vont être basées sur des critères propres à chaque entité comme la connectivité, l'accès à une force de travail particulière, le développement de services et de productions dont ils pourraient avoir besoin, etc. Les villes se retrouvent donc en concurrence, non plus uniquement à l'intérieur d'un pays, mais à une échelle beaucoup plus grande avec, par exemple, la bataille que se livrent les villes européennes pour l'accueil d'un groupe industriel, d'un laboratoire pharmaceutique, d'un musée de rang international, etc.

Cette thèse intitulée *Transférabilité des pratiques et jeux d'acteurs dans des territoires européens à rediversifier* repose sur cette mondialisation, sur ces « villes mondialisées » et sur la diffusion de l'information, base des échanges humains actuels. Nous n'allons pas uniquement étudier les conséquences économiques locales de la mondialisation mais nous prendrons en compte les liens entre mondialisation et régénération urbaine.

Avant d'aborder la régénération urbaine, il est nécessaire de définir le terme de « territoire⁴ » dont aucune définition, là encore, ne fait l'unanimité parmi les différents universitaires, professionnels et élus qui l'utilisent. Le territoire revient dans le vocabulaire et dans les discours dans les années 1980 et 1990 parfois en opposition à la mondialisation. Pour Roger Brunet, « *On avait perdu de vue le territoire. L'Etat régnait sur un espace unifié qu'une science économique cosmique nous disait isotrope. La planète une du système Monde ne connaissait plus que l'épure des jeux d'écritures des transactions monétaires* » (Brunet, 1990, p. 16). Les politiques publiques et les décideurs ont effectué un retour aux particularités géographiques et humaines des territoires. C'est d'ailleurs dans cette humanité que le territoire se distingue d'un terme voisin, celui d'espace. Le territoire est « *une œuvre humaine, un espace approprié [...] base de l'existence sociale.* » (Brunet *op. cit.*, p. 22).

Il est rejoint par de nombreux auteurs sur l'aspect humain du territoire, mais pas sur l'opposition entre territoire et mondialisation. Une notion de ressources matérielles et symboliques « *capables de structurer des conditions pratiques de l'existence d'un individu ou d'un collectif social* » est apportée (Debarbieux, 1995, p. 130) ainsi qu'une « *réalité sociale* » et une « *identité* » (Lacoste, 2003 p. 330) qui reflètent la « *multidimensionnalité du vécu* » (Di Méo, 1980, p. 919). Le territoire est donc une portion d'espace géographique appropriée par des communautés humaines qui ont des interactions entre elles ou avec les ressources géographiques (ou leur absence) et qui participe à la création d'une identité particulière elle-même basée sur le vécu des individus et des sociétés ainsi que sur leurs représentations.

Celles-ci ont d'ailleurs été largement sous-estimées pendant longtemps dans l'analyse des choix d'action et de leur influence sur le territoire. La représentation est la « *configuration idéelle, immatérielle ou stabilisée dans des objets, qui réfère à une entité autre, de nature idéelle ou matérielle, à des fins pratiques de communication, d'illustration, d'action* ». Il s'agit donc d'une construction mentale, une « *image cognitive* » (Pumain, Paquot, Kleinschmager, 2006, p. 242) basée sur ce que l'on sait ou pense savoir quel que soit le niveau de certitude et qui forme un système de valeurs, d'idées, de pratiques et conditionne les rapports à l'autre et au territoire. « *La représentation est toujours une interprétation* » (Lévy, Lussaut, 2003, p. 791) qui peut être réaliste pour coller au plus proche de la « *forme de référent* » ou alors liée à « *l'expression subjective* » de celui qui représente. On distingue traditionnellement les représentations individuelles propres au vécu de chacun et de sa vision du monde des représentations sociales. Ces dernières sont plutôt des formes de connaissances partagées par un groupe intervenant dans la maîtrise de l'environnement et conditionnant les comportements collectifs donnant une vision commune aux membres du groupe. Les représentations spatiales et géographiques portent plus spécifiquement sur les localisations, les différenciations et les limites, les distances, les interactions... (Debardieux, 2003, p. 792). Notre travail de recherche garde à l'esprit les mots de Yves Lacoste pour qui « *il faut mener systématiquement une critique des représentations, en les confrontant les unes aux autres, pour saisir leurs contradictions* » (Lacoste, 2003, p. 330).

La régénération urbaine est un terme fantôme. Il n'apparaît dans aucun dictionnaire français de géographie ; il est absent des ouvrages de Brunet (1992), de Cabanne (1992), de Brand et Durroussel (2002), de Lévy et Lussault (2003), de Saffache (2003), de Wackermann (2005), de Ghorra-Gobin (2006), mais également de ceux traitant de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme : ATEA (1997), Chateaufort (2003), Merlin et Choay (2010). Les références à

⁴ Il ne sera pas débattu ici du conflit sémantique existant entre espace et territoire déjà traité dans de très nombreux ouvrages et articles.

l'étranger concernent essentiellement la traduction du mot réhabilitation en anglais qui devient alors « *regeneration* » ou « *refurbishing* ». En revanche, la réhabilitation et la rénovation urbaine sont très bien définies et sont présentes dans la quasi-totalité de ces ouvrages. Cependant, aucun des deux ne convient à notre thèse. La réhabilitation est l'ensemble des actions (essentiellement des travaux du/des bâtiment(s)) destinées à améliorer la qualité d'un immeuble ou d'un îlot (Wackermann, 2005), tandis que la rénovation implique une destruction massive de l'existant dégradé avant l'implantation de nouvelles constructions (Cabanne, 1992, p. 359). Ce qui se rapprocherait le plus de notre travail est la notion de renouvellement urbain⁵ apparue en France avec le comité interministériel pour les villes en décembre 1999. Avec le renouvellement urbain, l'objectif est de « *relancer un quartier en déshérence moyennant une intervention volontaire sur l'habitat, l'emploi, la sécurité, l'école, etc.* » (Massot, 2010, p. 670). L'action n'est plus uniquement physique (sur les constructions), elle est globale, prenant en compte non seulement l'état du parc immobilier mais également l'ensemble des problèmes socioéconomiques d'un territoire et elle « *se caractérise par la volonté de reconquérir les espaces inutilisés pour leur attribuer de nouvelles fonctions et les intégrer à la ville* » (Bernié-Boissard, 2008, p. 240). Cependant, le renouvellement urbain est directement lié à une politique nationale (française) et il se retrouve dès lors difficilement adaptable à des contextes urbains extranationaux. De plus, le terme de renouvellement urbain ne prend pas en compte une donnée qui nous paraît essentielle ici : l'importance du local et des initiatives locales.

Si l'on reprend la définition simple de « régénération » du *Petit Larousse*, il s'agit d'une action de régénérer ; régénérer signifie alors « *reconstituer après destruction* » et « *reformer en ramenant à un état antérieur jugé meilleur* ».

La régénération urbaine peut se définir alors comme une action plurisectorielle à destination d'un territoire urbain dégradé où les acteurs locaux tiennent une part importante dans les initiatives entreprises. Elle intègre un retour au local et aux acteurs locaux dans une logique de « *bottom-up* » où les associations d'habitants, les élus locaux et toutes les forces vives résidant sur le territoire deviennent des forces de proposition et plus uniquement des éléments à prendre en compte par les hommes politiques et les techniciens nationaux et/ou régionaux.

La mondialisation va tenir une place importante dans les actions de régénération urbaines avec, comme nous l'avons évoqué, l'influence des moyens de communication dans la diffusion des initiatives locales. La diffusion de l'information permet aux investisseurs, entreprises, populations et acteurs politiques, d'avoir une plus grande connaissance de ce que les gouvernements locaux et régionaux font en matière d'aménagement urbain ainsi que des succès ou des problèmes qu'ils rencontrent. À partir de ce phénomène, la diffusion de l'information associée à une forte mise en concurrence entre les villes pourrait conduire à des politiques de mimétisme de l'action. En effet, des acteurs locaux auraient de plus en plus tendance à vouloir implanter la politique à succès d'un autre et à transférer aussi bien ses pratiques que sa méthodologie ou la mise en valeur de ses résultats.

Ceci nous amène à nous interroger sur le sens de « pratiques » que nous avons choisi à la place de « politiques » ou de « projets urbains ». La pratique « *fait le monde dont l'espace géographique* » et possède une action que l'on peut « *observer, analyser, interpréter* » (Brunet R.,

⁵ Dans son *Dictionnaire de la géographie*, le collectif mené par Wackermann ne différencie pas rénovation urbaine et renouvellement urbain bien qu'il mentionne le terme (Wackermann, 2005, p. 388).

1992, p. 360). Moins vague, nous retiendrons la définition de Christian Ruby car « *la pratique est l'action humaine qui s'insère dans un environnement constitué notamment d'autres pratiques et qui le transforme. [...] Elle peut constituer une opération qui rompt avec l'usage ou avec l'opinion et instaure une perspective historique* » (Ruby, 2003, p. 740). Un élément essentiel de la pratique est qu'elle est contextualisée : elle est influencée par son contexte socio spatial et l'influence, ce qui est primordial, dans l'optique d'un espace urbain au cœur de la mondialisation. De même la pratique est double ; d'un côté elle décrit des habitudes, des comportements et des manières de faire régissant les actions des individus les uns par rapport aux autres ; de l'autre, lorsqu'elle est spatiale, elle devient « *la dimension spatiale d'une action* » (Lussault, 2003, p. 741).

Les pratiques sont donc plus larges que les politiques qui contiennent *de facto* des pratiques qui construisent les perceptions à l'origine de ces politiques mais également les relations à l'individu et à l'espace communes aux pratiques et aux actions publiques. N'oublions pas que les actions de régénération urbaine étant pour partie endogènes, étudier uniquement les politiques ne donnerait qu'une vision partielle des réalités à notre thèse. Au travers des pratiques, les particularités locales apparaissent et ces caractéristiques sont à prendre en compte pour comprendre les politiques et, par conséquent, les transferts.

Les transferts de pratiques et de politiques sont un élément clef de ce travail de recherche et plus particulièrement la transférabilité donc la potentialité du transfert. Le transfert de politiques est un champ d'étude récent appartenant plus aux sciences politiques que sociales ou géographiques et qui est essentiellement anglo-saxon. Il semble être apparu avec Dolowitz & Marsh (1996) qui ont défini le « *policy transfer* » comme étant un « *processus de recherche de l'information et d'utilisation de celle-ci concernant la mise en place d'une politique dans un contexte spatial et temporel différent*⁶ ». Les variations et les différentes formes de transfert sont nombreuses et le vocabulaire reste mal défini avec l'emploi, suivant les auteurs, de convergence des politiques, d'imitation, de « *policy learning*⁷ », de « *lesson drawing*⁸ », de « *translation*⁹ » et de transfert. La « translation » serait plutôt une forme d'agglomérat cognitif (une masse de connaissances) basée sur les représentations mentales et l'analyse des discours. Son but est d'observer les réalités invisibles et les non-dits présents dans toute politique mais dont l'absence de visibilité est souvent responsable des échecs des transferts (Tizot, 2001). Pour Bugdahn, il convient de mettre en valeur les éléments particuliers à implanter dans un autre contexte (Bugdahn, 2007). Les auteurs francophones sont peu nombreux mais le champ d'application est extrêmement vaste et le processus de transferts de politiques et de pratiques est déjà en cours. Comme la mondialisation, les politiques économiques d'ouverture des frontières, la création de politiques supranationales comme celles de l'Union Européenne engendrent des transferts voulus ou imposés. Au niveau des pratiques, les transferts peuvent être conscients, avec la mise en place d'une démarche de transferts de pratiques, ou bien inconscients : les diffuseurs d'informations amènent à l'intégration en soi de besoins, de buts que nous nous approprions, ainsi que la perception d'éléments nouveaux. Les transferts non identifiés comme tels par les acteurs de la régénération urbaine étant les plus nombreux et, face à la très forte augmentation de la demande de transferts de politique, nous utiliserons plutôt le terme de

⁶ « *Process of information-seeking and information utilization about policy development in different temporal/spatial context* » (Dolowitz, Marsh, 1996, p. 344, in Bugdahn, 2007, p. 125).

⁷ Traduisible par « apprentissage politique ».

⁸ « Leçons tirées ».

⁹ « Déplacement ».

transférabilité. Celui-ci a l'avantage de pouvoir inclure toutes les politiques et pratiques et pas uniquement celles qui sont actuellement et volontairement l'objet de transferts.

L'aménagement du territoire est également touché par les transferts de pratiques et de politiques et il semble que ce phénomène soit le plus actif au niveau du seul espace politique supranational du globe, l'Union Européenne. En créant un parlement commun à ses membres, l'Union a favorisé la création de lois, de recommandations, de textes contraignant les politiques des vingt-cinq pays la composant. C'est pour cela que nous avons choisi 3 espaces urbains situés dans trois pays différents de l'Union Européenne : les quatre villes du Black Country situées à quinze kilomètres à l'ouest de Birmingham en Grande Bretagne, Bilbao en Espagne et Nowa Huta – Cracovie en Pologne. Ces territoires ont de nombreuses caractéristiques communes mais également des différences notables donnant à chacun un caractère unique. Ils ont tous connu une spécialisation économique fondée sur l'industrie lourde formant une base culturelle et économique très forte mais réduite quant au nombre d'acteurs économiques présents. En lien avec les cycles économiques et la mondialisation, ils ont connu une crise économique très profonde, bien qu'ayant lieu de manière décalée, ce qui a mis en difficulté les secteurs d'activité dominant et engendré une profonde mutation socio-spatiale. Autre raison de notre choix, à l'origine, ces trois pays n'ont pas connu des systèmes politiques identiques : l'Espagne était une dictature franquiste jusqu'en 1978, la Pologne était un satellite de l'URSS et n'avait qu'une liberté de décision politique limitée, l'Angleterre est une démocratie ancienne¹⁰, mais ils font aujourd'hui tous partie de l'Union Européenne. Le choix de ces pays n'est pas anodin, ils ont chacun intégré l'Union au fur et à mesure de la construction européenne¹¹ et ont bénéficié de ses programmes de soutien au développement local et à la reconversion industrielle en crise. Nous avons ainsi trois des six vagues d'intégration européenne qui sont représentées¹² avec, notamment, des intégrations faites avant et après les chocs pétroliers des années 1970 et avec la chute du bloc communiste. L'intérêt était également de prendre en compte des pays ayant accueilli et/ou favorisé des concentrations industrielles massives en lien avec l'industrie lourde ; des sites qui ont tous connu une profonde crise de leur système économique avec des licenciements massifs affectant les villes étudiées.

Dans son introduction à *Paysages et territoires de l'industrie d'Europe*, Simon Edelblutte (2010, p. 5) se pose la question suivante : et si nous vivions dans une Europe post-industrielle ? Il ne s'agit pas de dire que toutes les industries européennes ont quitté le continent mais bien de montrer une évolution dans le tissu industriel du vieux continent avec un constat unanime. L'industrie, qui s'est développée après la deuxième guerre mondiale, a connu une crise profonde et durable depuis le premier choc pétrolier et sa part dans l'emploi total, dans la création de richesses ou son importance dans les sociétés modernes sont en forte diminution. Cette mise à mal des industries anciennes a été particulièrement forte dans l'industrie lourde, qui a un effet traditionnellement structurant sur l'espace et les sociétés.

Fortement consommatrices de main-d'œuvre et de matières premières, la métallurgie, la sidérurgie et la construction navale ont un réel impact environnemental lors de leur exploitation et, lorsqu'elles quittent un territoire, leur départ affecte les habitants avec des crises

¹⁰ Le régime politique exact du pays est « monarchie parlementaire ».

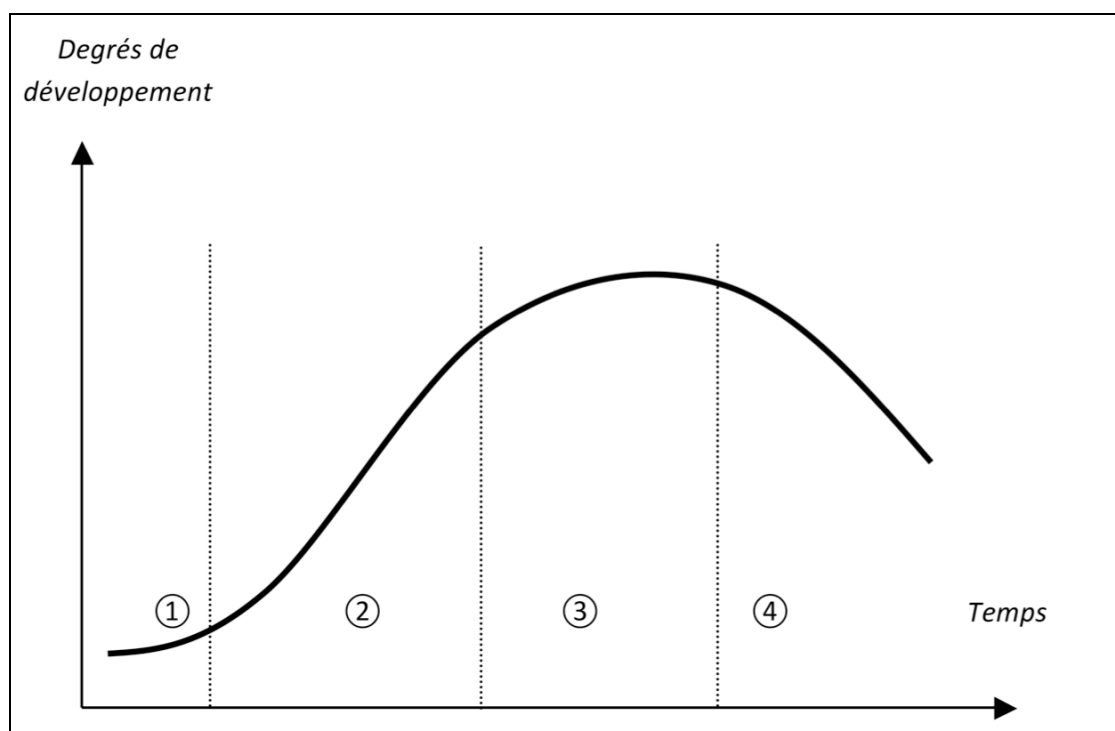
¹¹ La Grande-Bretagne en 1973, l'Espagne en 1986 et la Pologne en 2004.

¹² Parmi ces 6 vagues, celle de 2007 (vague n° 5) a eu lieu après le début de cette thèse et celle de 1981 (vague n° 2) n'a abouti qu'à l'intégration de la Grèce. Les pays ayant rejoint l'U.E en 1995 (vague n° 4), l'Autriche, la Finlande et la Suède, ne comportent que très peu de territoires en crise liée à une monoactivité industrielle lourde.

sociales importantes et une pauvreté qui augmente rapidement. Ces conséquences sont partagées avec les industries textiles mais, comme la régénération urbaine est un phénomène qui s'est surtout développé à partir de la fin des années 1980, la crise de l'industrie textile se retrouve trop ancienne par rapport au cycle de Vernon (Fig. 1) et au contexte de notre thèse.

Le cycle de Vernon illustre le cycle de vie d'un bien mais il est également applicable à l'industrie qui le produit lorsque les facteurs temporels et géographiques lui sont associés. La première période (①) marque le lancement de l'objet lorsque celui-ci est nouveau avec des systèmes de production artisanaux. Il est alors vendu et fabriqué en nombre réduit et vendu à un prix élevé. La phase ② est la période de croissance : la diffusion de l'objet est rapide et la production augmente très vite jusqu'à arriver en période de maturité (③) où les ventes / la fabrication se stabilisent avant de décliner (④). Transposer à l'industrie la phase ① pourrait être l'apparition d'un type d'usine / de fabrication comme le travail artisanal d'un forgeron ; la seconde pourrait être l'ouverture de plusieurs centres de production en lien avec une demande de l'objet produit qui augmente ; les usines suivent naturellement cette hausse. Le marché se stabilisant, la demande n'évolue que légèrement et les usines ne recrutent plus ni ne s'agrandissent sur les territoires où elles sont implantées. En phase ④, le produit n'est pas nécessairement en déclin sur les territoires originaux mais l'intérêt d'implanter des centres de production sur les espaces premiers diminue, en lien avec le coût du travail, les problématiques de transport ou l'accès aux ressources.

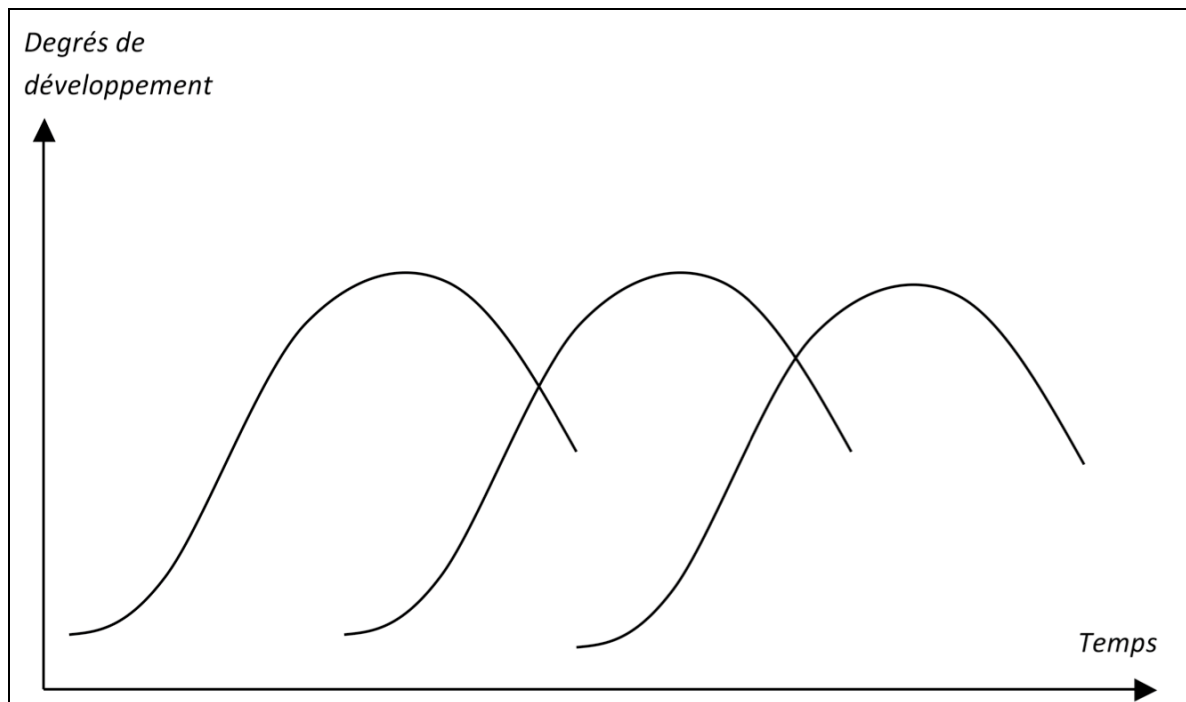
Fig. 1 – Le cycle de Vernon et la place des industries dans les pays européens d'après Vernon (1966)



Source : d'après Vernon, 1966.

Les centres sidérurgiques ont donc suivi non pas un, mais plusieurs cycles de Vernon, avec un déplacement des sites de production (Fig. 2)

Fig. 2 – Les cycles de Vernon de l'industrie



Source : d'après Vernon, 1966.

Le premier cycle correspond à la première révolution industrielle avec une localisation des entreprises sidérurgiques et métallurgiques en Grande-Bretagne puis en France, Allemagne et Benelux. La période de croissance a vu l'installation d'aciéries dans toute l'Europe jusqu'au début des années 1970 où, avec la hausse des coûts de productions associée à la très forte croissance du prix des énergies, les entreprises européennes amorcent une phase de déclin. Les grands centres de l'industrie lourde, qui avaient déjà commencé à se déplacer vers l'Asie et plus particulièrement la Corée du Sud ou la Chine, connaissent une forte croissance alors que, dans les pays de la première génération de la sidérurgie, celles-ci entrent en crise. Il est évident que la période de déclin des sidérurgies est différente pour chaque pays, mais d'une manière générale, celle-ci a eu lieu dans les années 1970 ce qui est moins évident pour les industries textiles qui, par exemple, ont connu une forte réduction de leurs activités en Europe de l'Ouest dans l'entre-deux-guerres. Ce décalage est également une des raisons qui nous ont fait choisir l'industrie lourde car un de nos objectifs était d'avoir un secteur industriel qui a connu une crise suffisamment récente pour perdurer aujourd'hui.

Les cycles économiques concernent toutes les industries. L'évolution de la production de télévisions a connu également une série de cycles. Dans un premier temps, la télévision en noir et blanc est apparue, puis elle a été remplacée par la télévision couleur ; celle-ci est également en déclin face à l'achat massif de télévisions à écrans plats (eux-mêmes soumis à des cycles intra-produits avec les différentes variations technologiques des écrans) qui seront, dans le futur, à leur tour remplacés. Les usines fabriquant ces télévisions soit arrivent à accompagner ces nouveaux produits, soit ferment et la production est déplacée. Au final, les usines connaissent une évolution darwinienne : s'adapter ou disparaître comme ce fut le cas pour les industries charbonnières et en partie pour les industries lourdes d'Europe. Avec la mondialisation, les coûts et l'accessibilité deviennent également prépondérants.

Parmi les conséquences du déclin de la sidérurgie, de la métallurgie et de la construction navale, on retrouve l'apparition de friches industrielles (*brownfields*) dans des proportions encore jamais atteintes avec, souvent, une localisation centrale dans les villes européennes. L'intérêt de ces « nouveaux » espaces est multiple. Leur localisation est potentiellement plus intéressante pour les promoteurs immobiliers et leur traitement devient quasi obligatoire par les pouvoirs publics. Les opportunités sont donc importantes mais les conséquences négatives le sont également : le poids des ruines industrielles dans des centres urbains fréquentés affecte leur image et toute l'attractivité de ces territoires. Ce phénomène est renforcé par le cercle vicieux chômage-pauvreté-exclusion avec une dégradation progressive des espaces bordant les friches industrielles.

L'intérêt de nos trois sites est donc vérifié : la crise économique qu'a subi leur tissu industriel les a entraînés dans un processus long où ce n'est plus uniquement la production de richesses et les emplois qui sont touchés mais la vie sociale, culturelle et les perceptions des habitants et des acteurs locaux qui sont affectées. Bilbao, le Black Country et Nowa Huta ont connu une crise similaire mais les différences historiques, politiques, sociales et humaines font de ces territoires des laboratoires idéaux. La base est commune (la crise de l'industrie lourde et la spécialisation économique) et ils se retrouvent tous, depuis la fin des années 1980, à un tournant. Que faire et comment agir pour régénérer nos villes et nos quartiers ? Comment mobiliser nos forces et nos populations ? Comment passer de l'indécision à l'action. Il s'agit aussi de retrouver une nouvelle attractivité et, si possible, une partie de la gloire passée qu'a connue chacun de nos territoires. Nowa Huta était un fleuron de la sidérurgie communiste et un exemple pour toute l'URSS que les chefs d'état étrangers se devaient de visiter¹³. C'est dans le Black Country qu'est née la première révolution industrielle et la culture locale, tout comme la fierté liée à cet événement, est très importante ; le fait d'avoir produit les navires de la famille royale ou des objets mythiques, comme l'ancre du Titanic, participe à sa réputation. Bilbao produisait, jusqu'au début du XX^e siècle, plus de la moitié des navires espagnols et l'Invincible Armada est sortie des chantiers navals de la ville. Sa sidérurgie était tellement en avance que des industriels britanniques, français et allemands visitaient ses centres de production. Cette culture locale, assumée et revendiquée, est un autre élément marquant et justifie le choix de tels espaces : la présence de forces vives locales, d'une certaine coordination entre acteurs et d'un glorieux passé doivent faire émerger des processus de régénération locaux endogènes particuliers. Ces particularismes amènent à des pratiques potentiellement différenciées et donc transférables, à moins que, inversement, les traditions commerçantes n'apportent, au contraire, plus facilement les façons de faire étrangères.

Nous avons limité notre étude à trois territoires. Si nous nous étions contenté de deux, il n'aurait pas été possible d'avoir des politiques locales suffisamment nombreuses ni une diversité des situations et des relations entre acteurs. Nous n'aurions d'ailleurs pas pu généraliser certains aspects de nos travaux. En suivant la logique du choix de ces espaces, en rajouter un quatrième nous aurait forcé à prendre un pays dans la première vague d'intégration européenne liée à la création de l'Union avec le traité de Rome. Ces six pays¹⁴ ont été étudiés par de nombreux chercheurs quant à la crise de leur industrie lourde et des stratégies de

¹³ Comme De Gaulle dans les années 1960.

¹⁴ En 1956, lors de la signature du Traité de Rome, il s'agissait de la France, de la Belgique, des Pays-Bas, du Luxembourg, de l'Allemagne de l'Ouest et de l'Italie.

régénération urbaine mises en place¹⁵. Réétudier leurs politiques n'aurait pas amélioré la pertinence de cette thèse. Ils ne sont cependant jamais très loin de notre réflexion, et de nombreuses références sont faites, tout au long de notre travail, mettant en perspective les situations allemandes, belges ou françaises avec les « nouveaux » territoires de la régénération.

À partir de nos Anciens Territoires de l'Industrie Lourde (ATIL), notre réflexion va s'organiser en trois parties. La première étudie les divergences historiques et politiques suffisamment fortes, entre l'Espagne, la Pologne et la Grande-Bretagne, pour créer des espaces uniques, économiquement spécialisés dans un nombre réduit de produits et de secteurs d'activités. Malgré ces divergences, la mondialisation, associée à la crise de l'industrie lourde européenne, a favorisé l'émergence de problèmes communs à nos trois territoires. La forte réduction de l'emploi industriel, la montée du chômage et de la pauvreté ont conduit à l'apparition de friches industrielles très vastes en grand nombre conduisant à une baisse de l'attractivité. Cela aboutit à un socle commun de problèmes socio-économiques dont la prise de conscience est variable suivant les acteurs et évolue à travers le temps engendrant, de nouveau, des différences entre nos espaces de recherche. Cependant, tous arrivent à un point de basculement entre le repli sur soi et ses problèmes et le besoin d'agir pour régénérer leurs villes et leurs quartiers.

Le second temps de notre réflexion s'articule justement sur ce passage à l'acte et la manière dont l'action sera entreprise. Le cycle de rapprochement/différenciation entre nos territoires, bien marqué dans le passé, devient de plus en plus fin. Les véhicules d'informations identifiés précédemment participent à la diffusion de visions, de buts, d'envies des acteurs locaux et nous partons du postulat que tous les territoires sont à la recherche du succès, d'une nouvelle attractivité, d'une dynamique démographique et économique leur donnant un nouveau départ ou assurant la continuité de leur essor. Des pratiques inédites peuvent apparaître au niveau des quartiers et des villes avec des relations entre acteurs favorisant (ou empêchant) la mise en place d'actions de régénération particulières.

Le dernier point de notre thèse concerne le potentiel transfert et l'exportation de ces initiatives locales sur d'autres territoires. La demande des élus est réelle quant à l'implantation de stratégies de régénération urbaines nouvelles ayant fonctionné ailleurs. Les tentatives de copies se multiplient d'ailleurs sur des thématiques qui deviennent *de facto* à la mode et dont la popularité vient en partie de la diffusion des succès par les acteurs qui en sont à l'origine¹⁶. La régénération par l'implantation d'un musée a été le projet récurrent des années 1990 et 2000 avant d'être supplanté par la régénération urbaine durable.

En nous basant sur la forte demande de l'ensemble des acteurs de l'aménagement du territoire, nous apporterons des réponses aux questions suivantes. Toutes les politiques de régénération sont-elles transférables ? Pour celles qui pourraient l'être, comment faire en sorte que les impacts initiaux soient reproduits sur le territoire qui les copie ? Les politiques doivent-elles être adaptées ? Si oui quelles modifications doivent être faites et sur quelles durées ? Comment les différents acteurs interviennent-ils dans les processus de transfert des politiques de la régénération urbaine ?

¹⁵ Pour la France nous pouvons citer la thèse de Philippe Subra sur le valenciennois (1996), pour l'Allemagne les travaux de Holtz (1988, 1992) et pour le Benelux ceux de Malézieux (1977).

¹⁶ Ou ceux qui s'approprient ces succès et se mettent en avant lors des processus de diffusion.

Pour illustrer notre démonstration, nous nous appuyons sur trois espaces urbains européens : Bilbao dans le Pays basque, le Black Country dans les West Midlands et Nowa Huta / Cracovie en Małopolska¹⁷. Ces territoires ont suffisamment de caractéristiques communes pour rencontrer des situations économiques et sociales semblables mais également des traits typiques permettant l'émergence de particularités locales. Nous détaillerons notre analyse en trois axes. La première partie de cette thèse analysera le passé industriel, social et politique de nos trois villes, leur croissance économique, leur déclin, jusqu'à la période de basculement où les acteurs locaux vont être prêts à agir de nouveau. L'enjeu ici sera de comprendre la construction et la solidification des représentations collectives territorialisées s'opposant à toute évolution avant de muter progressivement pour, finalement, inspirer des politiques de régénération. Nous nous intéresserons ensuite, dans une seconde partie, à l'organisation de l'action de régénération par les jeux d'acteurs et leurs interactions dans les politiques actuelles.

Ainsi, le chapitre 1 présente de manière détaillée Bilbao, Nowa Huta et les quatre villes du Black Country en mettant en valeur leurs points communs mais également leurs différences économiques, historiques, culturelles, démographiques.

Le chapitre 2 montre l'ascension de l'industrie lourde au sein des économies locales et son influence dans l'ensemble des sociétés urbaines observées. L'étude de cette concentration sectorielle nous mène au point culminant où toute la ville dépend d'une seule entreprise ou tout du moins d'un unique secteur industriel. De là, dans le chapitre 3, c'est le déclin et la chute de Bilbao, de Nowa Huta et du Black Country qui sont révélés ; la crise s'installe de manière durable modifiant l'économie mais également les perceptions sociales et humaines du territoire. Ce phénomène perdure jusqu'aux premières prises de conscience d'un besoin d'agir et de la recherche de solutions (chapitre 4).

Les visions qui vont être au cœur des politiques de régénération urbaine (chapitre 5) vont influencer les premières tentatives de transformation urbaine qui ont lieu en Europe, dans les années 1980. Elles s'accompagnent d'une mutation des acteurs de l'aménagement du territoire (chapitre 6). Dans l'optique d'un changement d'image, pour retrouver une nouvelle attractivité, les ATIL vont mettre en place des politiques publiques affectant des espaces ciblés qui vont notamment se situer sur les fronts d'eau en utilisant des éléments urbains en lien avec la culture ou le développement du tertiaire commercial (chapitre 7).

Ces politiques de régénération par la culture et le redéveloppement des anciennes friches industrielles centrales s'intègrent dans un processus de mimétisme favorisé par l'accroissement du rôle tenu par les vecteurs de diffusion, souvent les territoires eux-mêmes (chapitre 8). Avec l'existence d'une réelle demande de la part des acteurs locaux de politiques et de pratiques à transférer, nous terminerons notre étude par l'analyse d'un certain nombre de pratiques et d'actions de régénération urbaine dans la perspective d'une diffusion du territoire initial au territoire d'accueil (chapitre 9).

¹⁷ Małopolska est le nom original de la région de Cracovie traduite par Petite-Pologne. Nous utiliserons cependant l'appellation polonaise afin d'éviter les confusions Pologne/Petite-Pologne.

Chapitre 1

Des contextes territoriaux où l'emboîtement des échelles et des stratégies complexifient les politiques

Tout espace géographique se définit par ce qu'il est (ses qualités physiques), ce qui le compose mais aussi au travers de sa position par rapport à ce qui est autour de lui. Cette description très généraliste prend tout son sens avec ce qui a été mentionné dans l'introduction concernant l'espace mondialisé. Aucun espace, aujourd'hui, n'est en totale autarcie, préservé des influences des autres territoires, des acteurs ou des systèmes situés dans sa périphérie proche ou lointaine. Que ce soient les quatre villes du Black Country, la métropole de Bilbao ou Nowa Huta, chacune est intégrée et fait partie d'un ensemble plus vaste qui l'influence et qu'elle influence en retour. C'est dans cette optique d'étude que le terme de « contexte » devient primordial car il est peu pertinent de décrire et d'analyser un territoire occupé par l'homme sans intégrer son contexte géographique, politique, humain, historique, économique... Le contexte est donc l'ensemble dans lequel se situe l'objet d'étude et avec lequel il interagit de manière plus ou moins profonde ; sa compréhension est essentielle au travail de recherche.

Par ailleurs, les éléments qui composent le contexte géographique et politique sont multiples et chacun a un impact variable sur ce qui se passe au niveau local. La Région n'a pas le même rôle en Espagne, en Pologne ou en Angleterre, tout comme l'Etat ou la municipalité. Les entreprises, les associations, les structures publiques, etc., ont une implication également différente et cela se ressent dans les jeux d'acteurs et dans les prises d'initiatives ou de décision. Il convient donc, ici, de déterminer les éléments constitutifs du contexte dans lequel évolue chaque territoire étudié. Grâce à la prise en compte du contexte, une meilleure compréhension et une analyse plus fine pourront être faites tout en facilitant la mise en perspective des diverses particularités et des points communs à chaque objet d'étude.

Avant de s'intéresser au contexte, il nous paraît nécessaire d'offrir une analyse détaillée des villes du Black Country, des communes de la métropole basque et de Nowa Huta en intégrant aussi bien les aspects économiques que politiques ou humains. Cela nous amènera à faire ressortir des problématiques communes comme l'emploi, l'attractivité, l'éducation ou la composition des populations résidant dans nos espaces de recherche.

Par la suite, nous élargirons notre espace de réflexion pour agrandir progressivement notre vision en prenant en compte la ou les structures intermédiaires situées entre la Région et la

commune, puis les régions elles-mêmes et, pour finir, le rôle des Etats. La complexité des relations, la volonté d'intervention de chaque niveau politique dans l'aménagement du territoire et dans le développement économique engendrent des tensions. Ces dernières sont non seulement liées à l'opacité des réglementations mais aussi à l'emboîtement des échelles favorisant une concurrence accrue entre acteurs et entre territoires.

Nous garderons toujours à l'esprit que nous axerons plus particulièrement notre travail de recherche sur l'aménagement du territoire, pierre angulaire de la régénération urbaine. L'analyse de la répartition des pouvoirs et du rôle de chaque acteur sera donc systématiquement mise en perspective de la planification territoriale. Nous rappelons que ce premier chapitre permettra de contextualiser nos territoires d'étude.

1.1. A l'échelle locale, des territoires et des acteurs multiples toujours influencés par la crise qu'ils ont connue

Les actions les plus innovantes de la régénération urbaine ont le plus souvent pour origine un ensemble d'acteurs locaux qui, grâce à un contexte intellectuel, économique ou politique particulier, parviennent à faire émerger des propositions d'action. C'est pour cela qu'il nous faut situer de manière claire le contexte dans lequel évoluent nos terrains d'étude à une échelle des plus fines.

Nous décrirons ici la situation économique, démographique, politique et géographique de Nowa Huta, de Bilbao, de Wolverhampton/Dudley/Sandwell et Walsall afin de dégager des problématiques communes mais aussi des particularités.

1.1.1. Cracovie – Nowa Huta, une Nouvelle Aciérie¹⁸ dans une agglomération dominée par le tertiaire

Nowa Huta est l'appellation d'un ancien combinat¹⁹ situé à l'est de Cracovie. Ce terme a un double sens : il concerne tout à la fois le territoire délimité par les frontières de l'ancien combinat devenu par la suite l'un des quatre grands quartiers de la ville et le centre historique de Nowa Huta de taille bien plus réduite (Fig. 3). Au cours de notre étude, lorsque nous utiliserons « Nowa Huta » nous ferons systématiquement référence au Grand Nowa Huta de la délimitation d'avant, l'ancien quartier localisé sur les limites administratives du combinat.

On remarque que le territoire, qui prend officiellement l'appellation de Nowa Huta après le redécoupage de 1998, ne concerne plus qu'une petite portion du quartier d'origine. Celui-ci reprend les frontières de la première vague d'urbanisation correspondant au Nowa Huta historique qui est désigné ici et dans les documents officiels de « Vieux Nowa Huta ».

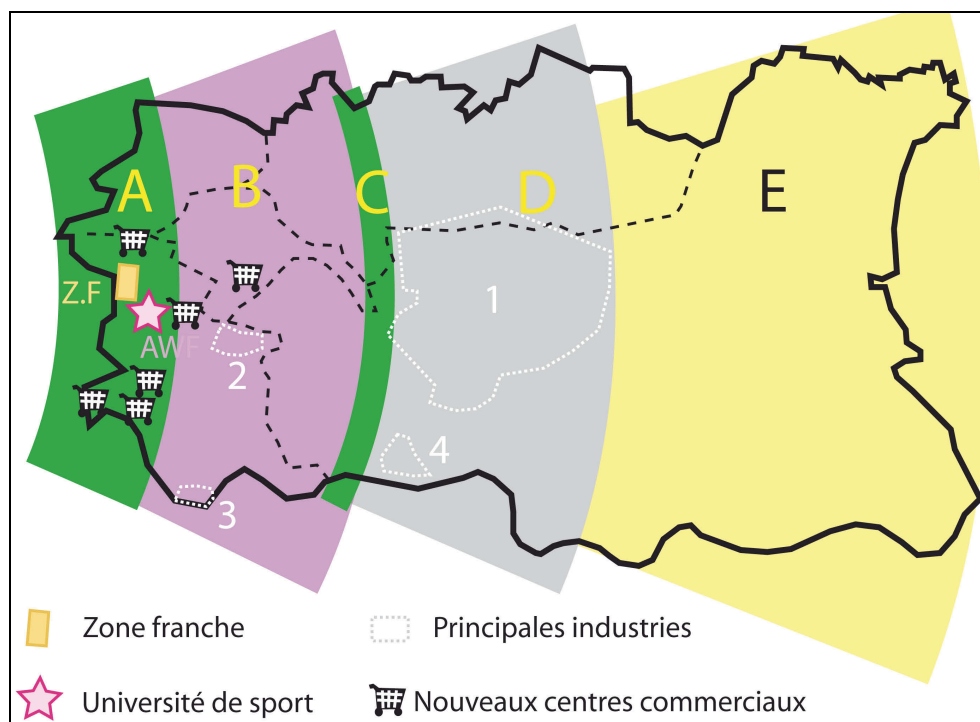
Le site de Nowa Huta était à l'origine un espace rural essentiellement occupé par des petits villages et des bourgs agricoles avec de grandes et riches exploitations, dont certaines sont toujours conservées aujourd'hui. Son urbanisation, débutée dans les années 1950, est toujours

¹⁸ Nowa Huta peut être traduite par Nouvelle Aciérie en français

¹⁹ Une ville construite et organisée autour d'un centre de production unique, souvent une usine, avec différents stades de production intégrés, voire plusieurs sites de production complémentaires comme à Nowa Huta.

en cours à l'heure actuelle et le processus de construction, puis la mutation de l'espace ont abouti à un territoire très hétérogène fait de bandes verticales spécialisées.

Fig. 3 – Le Nowa Huta du XXI^e siècle, un territoire où la spécialisation de l'occupation des sols est toujours d'actualité



Source : Observations de terrain.

Dans un premier temps, le centre historique de Nowa Huta (le « Vieux Nowa Huta ») a été construit puis étendu vers le Nord (Bienczyce) et l'Ouest (Czyżyny, Fig. 4) pour former une zone d'habitation et de loisirs (B sur la Fig. 3). Le Grand Nowa Huta est coupé par deux espaces non urbanisés. Le premier (A) consiste en la ceinture verte entre Czyżyny et Cracovie qui devait permettre un isolement des populations nowahutiennes par rapport à la vie considérée comme trop religieuse et trop bourgeoise de Cracovie. Celle entre l'aciérie et le vieux Nowa Huta était censée réduire la pollution industrielle sur l'espace de vie du combinat (C).

L'espace industriel (D) était, dans un premier temps, concentré autour de l'aciérie Lénine (1) avec, en plus des infrastructures sidérurgiques et métallurgiques²⁰, une centrale électrique (3), une fabrique de cigarettes (4), une usine de production de béton (5) et diverses entreprises de mécanique et de petite métallurgie. Aujourd'hui, le tissu économique s'est diversifié et un tertiaire essentiellement commercial s'est développé à l'ouest de Nowa Huta avec l'installation de grands centres commerciaux. Une zone franche (Z.F) a été implantée sur le site de l'ancien aérodrome de Czyżyny et elle accueille une quinzaine de sociétés, polonaises et étrangères, de haute technologie ainsi qu'une pépinière d'entreprises. Ces nouvelles structures ont été complétées par deux institutions d'éducation supérieures : l'école Polytechnique et AWF, l'université du sport de Cracovie. L'Est de Nowa Huta est, quant à lui, peu urbanisé et comporte toujours de nombreux terrains agricoles (E).

²⁰ Le complexe sidérurgique comprenait un processus de transformation complet : les minerais bruts arrivaient avant d'être raffinés puis fondus et enfin usinés en laminiers. Aujourd'hui, de telles usines sont plus rares et les procédés de fusion sont souvent séparés de ceux d'usinages.

**Tab. 1 – Evolution démographique
du Grand Nowa Huta de 1950 à 1998²¹**

	1950	1960	1970	1978	1998
Population du Grand Nowa Huta (districts 14 à 18, voir Fig. 4)	18,8	101,9	160,3	206,3	219,7
Population de Cracovie	343,6	481,3	584,9	693,5	741
Part de la population totale de Cracovie vivant à Nowa Huta	5,5	21	27,3	29,7	29,6

Sources : Przybłinka 2001, données personnelles.

Avec l'implantation de nouvelles populations, la part de Nowa Huta dans la population de l'agglomération cracovienne n'a cessé d'augmenter jusqu'à la chute du régime communiste. Aujourd'hui, environ 25 à 30 % des habitants de Cracovie résident dans l'ancien combinat. Cependant, le tissu économique a évolué : les industries ne sont plus les principaux employeurs de l'agglomération. L'implantation de centres commerciaux, d'industries de haute technologie dans la zone franche de Czyżyny et d'antennes de l'université de Jagellon a réduit la prépondérance des industries traditionnelles du quartier : aciérie, électricité, cigarettes.

Tab. 2 – Les principaux employeurs à Nowa Huta en 2007

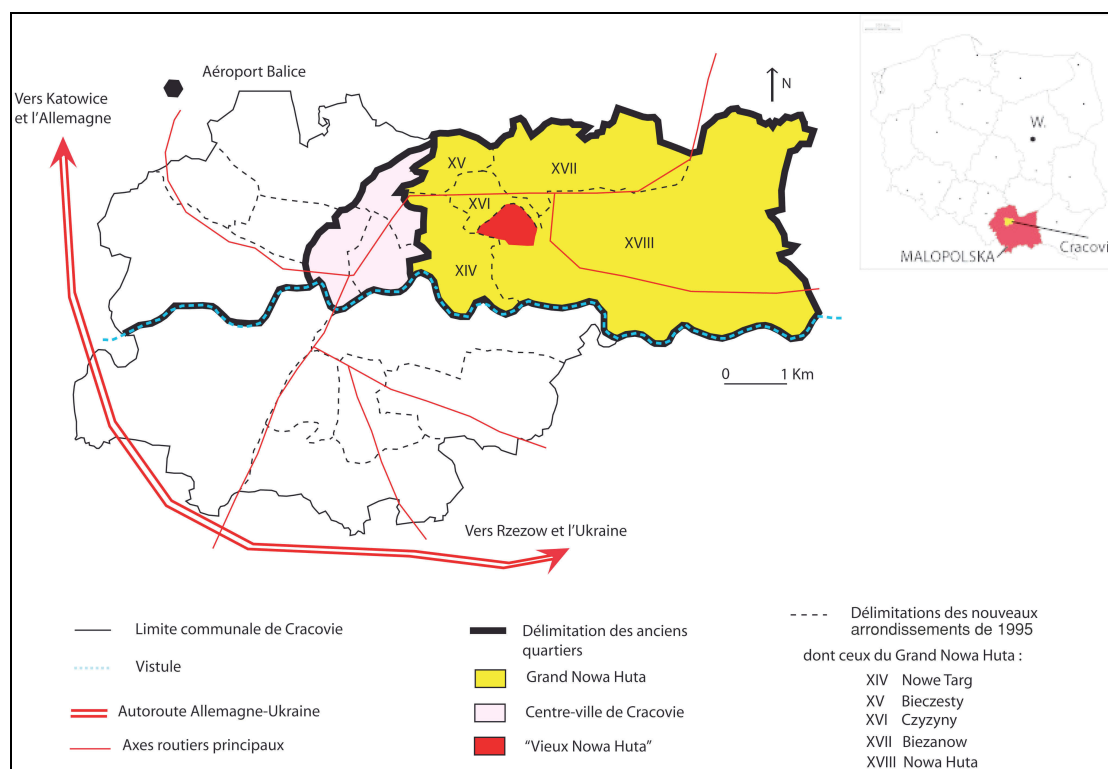
Nom de la structure	Activité	Nombre d'employés en 2007
Géant/Real	Hypermarché et loisirs	500
Carrefour	Hypermarché et galerie commerciale	1 520
Media Mark	Grande surface spécialisée+ grande surface généraliste	3 000
Plaza	Galerie commerciale	<i>Absence de données</i>
Selgros	Supermarché grossiste	<i>Absence de données</i>
Lidl	Supermarché	<i>Absence de données</i>
Mittal	Aciérie	8 000
Mostostal	Aciérie	825
Hut PUS	Mécanique	800
Metalodew	Travail des métaux	400
Hartwing	<i>Absence de données</i>	900
Elektromontaz	Electronique	756
Fleury Michon Pologne	Agroalimentaire	380
Baustal	Matériaux de construction	168
Phillip Morris	Tabac	1600
Elektrociepłownia	Production d'électricité et chaleur	680
Hospital Rydygiera	Service de santé	400
MPEC	Distributeur d'électricité	807
MPK	Compagnie de bus municipale	<i>Absence de données</i>
AWF	STAPS	<i>Absence de données</i>
Politechnika	Polytechnique	<i>Absence de données</i>
Muzeum Lotnisko	Musée de l'aviation	<i>Absence de données</i>
Telewizja Polska Krakow	Chaîne de télévision nationale	160

Sources: Recherches personnelles.

²¹ Après le redécoupage de 1998, aucune statistique fiable n'a été produite à l'échelle des quartiers.

Depuis la chute du bloc communiste, les entreprises traditionnelles ont connu une restructuration importante qui a vu le nombre de leurs employés chuter littéralement, surtout après leur privatisation. Conjugué à l'implantation de nouvelles activités, la part du secteur industriel a été fortement réduite.

Fig. 4 –Nowa Huta, un quartier hétérogène créé par le pouvoir communiste

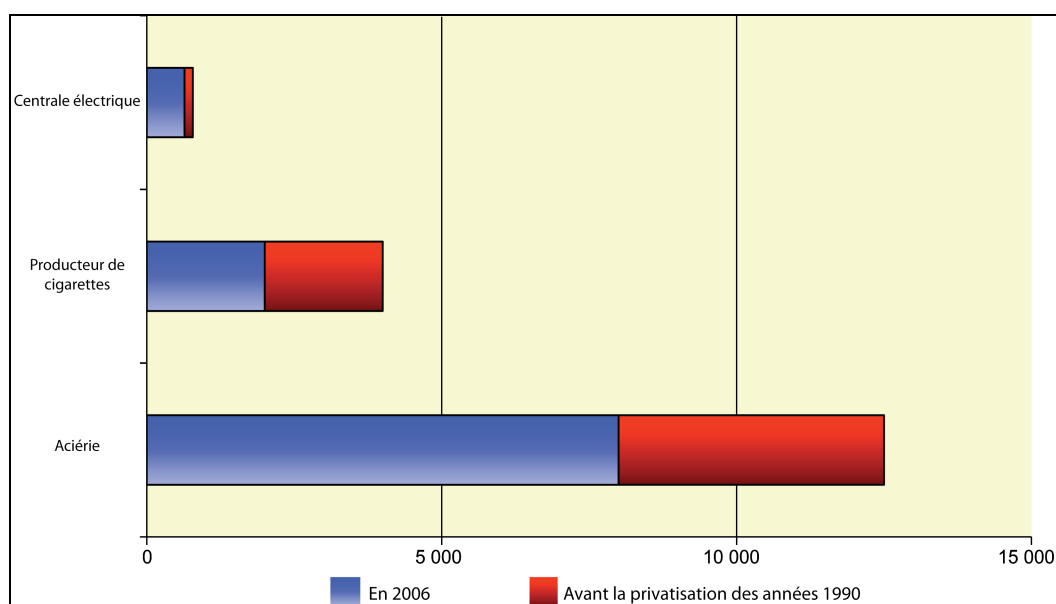


Sources : Enquêtes personnelles et services techniques de Cracovie.

La centrale électrique rachetée par EDF a connu la plus faible baisse tandis que la restructuration opérée par Phillip Morris a entraîné la suppression de 50 % des effectifs de l'usine de cigarettes. L'effet de la privatisation sur l'aciérie Lénine semble moins important en proportion (Fig. 5), mais le processus de réduction de la production et du nombre d'employés a en réalité commencé dès la fin des années 1970.

Alors que 38 000 personnes travaillaient dans le complexe industriel à la fin des années 1970, elles sont moins de 5 000 actuellement (Tab. 3) et la fermeture du site est régulièrement annoncée dans les quotidiens locaux comme le *Glos-tygodnik Nowohucki*. Mittal, qui est également propriétaire de plusieurs aciéries en Silésie (conurbation de Katowice), voudrait opérer une concentration de ses activités. La réduction des effectifs doit être relativisée sur deux aspects. Le premier est que, avec la transition économique, plusieurs services et branches du combinat ont été externalisés. La restauration, le gardiennage, une partie des biens de consommation courante auparavant intégrés à l'aciérie Lénine ont été pris en charge par des entreprises « spécialisées » dans ces secteurs, souvent par séparation de la structure préexistante qui a créé une nouvelle entreprise. Le deuxième aspect est la réduction des effectifs et la diminution de la production. Elles ont entraîné la réduction des commandes chez les sous-traitants et les fournisseurs de l'aciérie Lénine ; ces éléments ne sont pas ici représentés. Il devient donc peu aisé d'évaluer de manière fiable la réelle perte d'emplois liée à la restructuration de l'aciérie Lénine.

**Fig. 5 – Emploi avant et après la privatisation
des trois principaux industriels de Nowa Huta**



Sources: Mittal Steel Poland, E.D.F Poland, Phillip Morris.

**Tab. 3 – Emploi et production à l'aciérie Lénine de Nowa Huta
entre 1978 et 2010**

Année	Emploi	Production en millions de tonnes
1978	38 000	6 700
1990	27 000	3 400
1992	21 000	2 300
1994	18 000	2 700
1996	17 000	2 450
1998	16 000	2 100
2000	10 000	2 400
2002	9 000	2 400
2006	8 000	2 400
2010	5 000	1 800

* Depuis que la Pologne est entrée dans l'Union Européenne, la Commission Européenne a bloqué la croissance de la production de l'aciérie pour éviter l'émission de polluants dans l'atmosphère.

Sources: Skorownek, 2003, et recherches personnelles.

Nowa Huta a vu la transformation de son tissu économique avec la création de grands centres commerciaux ou l'implantation du Parc technologique de Czyżyny. Cependant cette mutation n'a pas eu que des retombées positives permettant une transition économique complète. Les nouveaux emplois tertiaires créés sont en décalage par rapport aux compétences des anciens ouvriers. L'industrie lourde employant généralement une population masculine tandis que les supermarchés font plus appel à des employées féminines. Un classique de ce type de sites donc. La zone franche de Czyżyny est sous utilisée par rapport à d'autres situées à Cracovie et dans sa région puisqu'à peine 40 % de sa surface est réellement occupée par des entreprises (Tab. 4)

**Tab. 4 – Taux d’occupation dans les différentes zones
du parc technologique de Cracovie**

Zone	Surface (en hectare)	Taux d’occupation (%)
Czyżyny	29,44	37,76
Branice	18,81	59,2
Pychowice	39,76	55,1
Total/ Moyenne	88,01	50,69

Source : Krakow Technology Park, 2005

Czyżyny est pourtant situé à proximité du centre-ville de Cracovie. Le parc technologique jouxte une des plus prestigieuses écoles d’ingénieurs de Pologne (Polytechnique) et bénéficie d’un réseau routier dense et de qualité. Cependant, le déficit d’image et le faible appui politique dont est victime Nowa Huta d’une manière très globale rejaillit sur son parc technologique, ce qui explique le peu d’intérêt des entreprises pour la zone et le faible nombre d’emplois réels créés. À noter que la zone franche de Niepolomice, ville située au sud de la Vistule et contigüe à Nowa Huta possède également une zone franche. Celle-ci accueille notamment Coca-Cola mais les statistiques de son taux d’occupation ne sont pas publiques.

Cette mutation du marché du travail a accompagné la très forte hausse d’un taux de chômage culminant à plus de 30 % dans les années 1990 (FNH, 2005), et les problèmes socioéconomiques liés à la pauvreté du quartier. Les taux d’équipement en électroménager, en télévision ou la motorisation des ménages sont bien inférieurs à Nowa Huta que dans le reste de Cracovie (Zbiorowski, 2008).

La démographie est aussi un véritable enjeu à Nowa Huta avec, là encore, une différenciation spatiale très marquée. Dans le vieux Nowa Huta, dans les appartements publics, hérités du placement attribué lors de la période communiste, résident principalement des anciens ouvriers de l’aciérie aujourd’hui à la retraite dans de grands appartements conçus pour des familles. De ce fait, les jeunes ménages se retrouvent en périphérie du centre historique tout en voulant accéder aux structures éducatives essentiellement localisées au centre. Les conflits d’usages croissent entre les besoins de la jeunesse en cafés, bars et la tranquillité voulue par la population plus âgée du centre. La vie associative très dynamique de Nowa Huta se retrouve bridée par ces conflits générationnels entre des jeunes n’ayant que très peu connu le Nowa Huta historique, qui veulent transformer le quartier, et une ancienne génération qui veut éviter tout changement.

Cette volonté d’accueillir des espaces de loisirs dans le quartier est à mettre en relation avec les carences en bars, cinémas, restaurants pour un ensemble de 220 000 habitants en 2008 (Tab. 5).

Nowa Huta compte autant d’habitants que Bordeaux²² et plus que Torun en Pologne²³ mais il n’y a qu’une seule boîte de nuit, que treize bars et quinze espaces de restauration. Rien que dans la rue Grodska dans l’hyper-centre de Cracovie, on retrouve plus de bars-restaurants que dans la totalité de Nowa Huta. Ce déficit en infrastructures de détente a un lien avec le décalage existant entre le 1,5 million de touristes qui visitent chaque année la

²² Pour la commune de Bordeaux, d’après l’INSEE en 2005.

²³ 209 000 habitants en 2007, d’après tageo.com, site de recensement de la population des grandes villes du monde.

métropole cracovienne et ceux venant réellement à Nowa Huta²⁴. Le quartier-ville est quasi systématiquement écarté par les guides touristiques faisant visiter Cracovie. Très peu d'entreprises font réellement la liaison entre le quartier et le centre de Cracovie participant à la mise à l'écart de Nowa Huta du tertiaire, première source d'emplois et de revenus de Cracovie (Soja, entretien réalisé en 2006).

**Tab. 5 – Nombre de lieux de divertissement
à Nowa Huta en 2008**

	Thème	Nombre d'infrastructures
Culture	Maisons de la culture	6
	Musées	3
	Bibliothèques	3
Infrastructures sportives		6
Loisirs	Cinémas	2
	Boîtes de nuit	1
	Bars	13
	Restaurants et restauration rapide	15

Source : recherches personnelles.

Nowa Huta n'est pourtant pas sans atouts. Le déficit d'image a eu pour conséquence de réduire la hausse du prix de l'immobilier qui affecte Cracovie ; les loyers y sont très attractifs. Les prix sont en moyenne de deux à trois fois moins élevés (Lata, 2003) et de nombreux jeunes couples déménagent à Nowa Huta entraînant un rajeunissement de la population dans les quartiers situés en périphérie du Vieux Nowa Huta. Ces derniers bénéficient également des nombreuses écoles construites pendant l'ère communiste et des parcs situés dans et tout autour de Nowa Huta.

1.1.2. Le Black Country, un territoire morcelé

Le Black Country n'existe pas ; en tout cas pas comme territoire administratif.

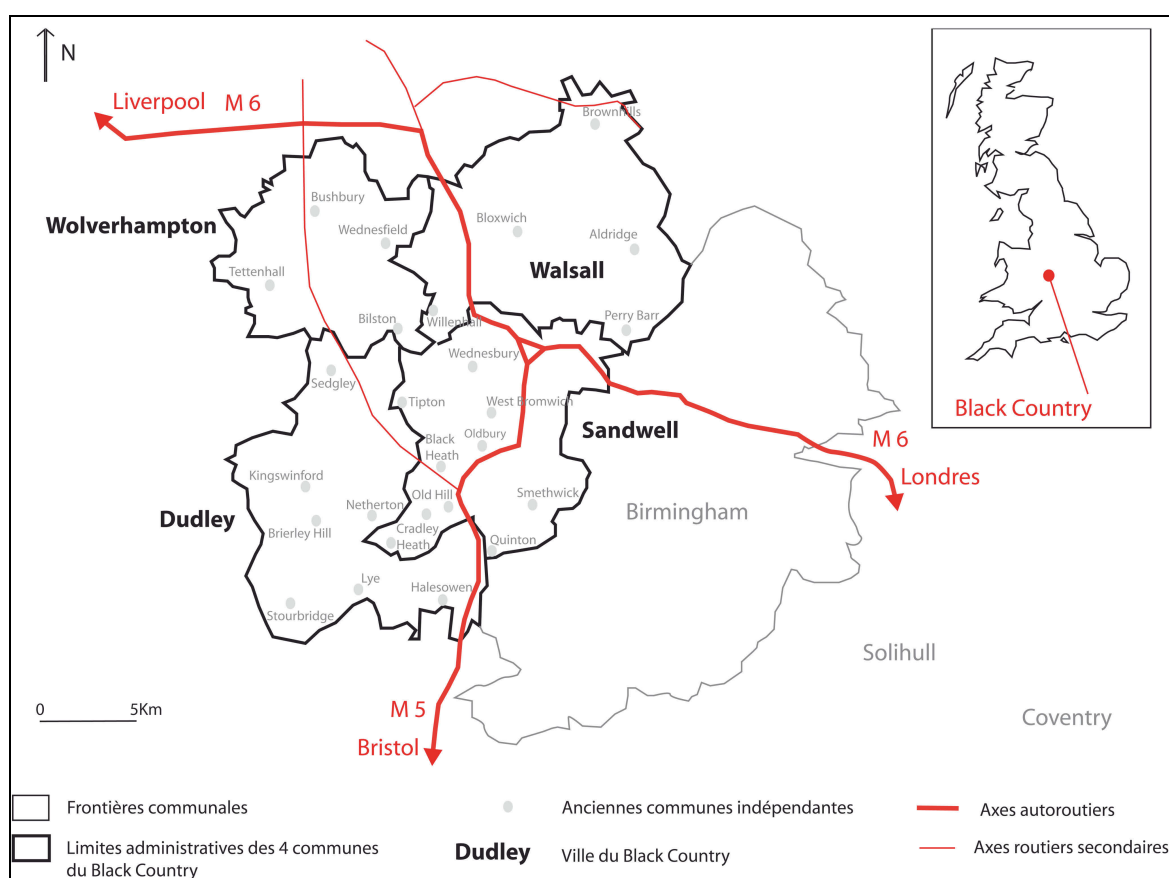
Cette appellation de quatre villes situées à l'ouest de Birmingham dans les West Midlands est issue de la littérature du début du XIX^e siècle ; elle est en rapport avec l'industrialisation massive du territoire et l'extraction du charbon. Dudley, Sandwell, Walsall et Wolverhampton le composent aujourd'hui en une alliance géographique et politique de circonstance. L'existence de différences internes importantes, d'une concurrence historique vive entre les quatre villes et, plus près de nous, le processus de fusion communale qui a eu lieu dans la seconde moitié du XX^e siècle n'ont pas facilité le rapprochement.

Le Black Country est divisé en quatre villes elles-mêmes issues de la fusion de plus de soixante communes qui sont restées, pour la plupart, des quartiers avec souvent une identité et une culture locale qui leur est propre (Fig. 6). Ces quatre villes moyennes²⁵ connaissent une situation particulière en partie liée à leur géographie et à leur histoire. Elles sont le berceau de la Révolution Industrielle avec l'exploitation des gisements de charbon et la production d'acier.

²⁴ L'estimation de Piotr Trzepacz, doctorant de l'Institut de Géographie et d'aménagement régional de Cracovie, est de moins de 10 000 touristes par an qui font le déplacement à Nowa Huta.

²⁵ Au vu du nombre de définitions et de seuils statistiques existant entre pays, nous prendrons les limites de population de l'OCDE pour la ville moyenne : de 20 000 à 499 999 habitants (OCDE, 2008).

Fig. 6 – Le Black Country entre morcellement et unité



Sources : Enquêtes personnelles, Black Country Consortium.

Tab. 6 – La démographie des villes du Black Country en 2010

Ville	Population
Dudley	306 600
Sandwell	291 000
Walsall	255 900
Wolverhampton	238 500

Source : Black Country Observatory, 2012

1.1.2.1. Le *Deprivation Index* et les villes du Black Country

Le *Deprivation Index* est une étude réalisée par le cabinet du Premier Ministre britannique pour évaluer le décalage de développement entre les villes²⁶ les plus développées et les plus en difficulté. Cet outil s'appuie sur un ensemble de critères définis par le *Social Disadvantage Research Centre* d'Oxford en 2000 sur les inégalités de revenus, d'emploi, de santé, de qualification / formation, de logement et de services publics, de qualité de vie et de sécurité / criminalité. Nous ne discuterons pas, dans ce travail de recherche, la pertinence de tels critères du fait que les différentes éditions du *Deprivation Index* sont la base statistique de la majorité des politiques publiques et servent à la

²⁶ Le niveau d'analyse le plus fin des *Deprivation Index* va même juste qu'au « *Lower Super Output Areas* » une unité statistique regroupant des territoires de 1500 habitants. Ils sont au nombre de 32 482 en Angleterre.

répartition des aides au développement anglais. Il y a eu quatre parutions depuis sa création : 2001, 2004²⁷, 2007⁶ et 2010 ce qui permet de suivre une évolution montrant soit une progression de la situation soit, au contraire, une aggravation de la dégradation de nos territoires de recherche.

Le classement établi donne la mesure du retard de développement du Black Country (Tab. 7) et de la difficulté que connaissent ses villes et ses habitants. Il est à noter que, dans le *Deprivation Index*, la commune n° 1 est celle qui est la plus en difficulté, celle qui est 354^e position est la plus développée ; la médiane est donc à 177 et les villes classées sous le rang 36 sont parmi les 10 % les plus en difficulté. En 2007, les communes les plus favorisées étaient Hart, Wokingham et Surrey Heath ; les plus dégradées Liverpool, Hackney et Tower Hamlets (*borough*²⁸ de Londres).

**Tab. 7 – Classement des villes du Black Country²⁹
d’après le *Deprivation Index* entre 2004 et 2010**

	Classement 2004	Classement 2007	Classement 2010
Dudley	109	125	113
Sandwell	16	10	9
Walsall	51	48	35
Wolverhampton	35	28	20

Sources : *Deprivation Index* 2004, 2007, 2010.

D’après ce classement, Wolverhampton fait partie des 10 %, Sandwell des 3 % des villes les plus dégradées. Même si Dudley est la mieux classée, elle reste dans le premier tiers des villes les plus en difficulté d’Angleterre. L’évolution, depuis 2004, est défavorable au Black Country et ce, quelle que soit la ville observée et le thème abordé : Dudley, au classement général le plus favorable, est la 33^e ville où le taux d’emploi est le plus faible et la 35^e concernant le salaire moyen. Le Black Country, dans son ensemble, connaît de grandes difficultés malgré les disparités qui peuvent exister à l’intérieur du sous-ensemble régional. La situation tend d’ailleurs à s’aggraver.

De nos quatre villes, Sandwell est de loin la plus en difficulté. 60 % de la population a un revenu inférieur à la moyenne nationale et 30 % vit en dessous du seuil de pauvreté (Sandwell MBC, 2011). Le taux de chômage semble relativement faible par rapport à d’autres territoires puisque celui-ci était de 11,9 % en 2011, mais comparé avec le niveau de la région (9,2 %) et du pays (8,2 %) le nombre de chômeurs reste bien plus important à Sandwell. Cependant, un décalage très important est apparu à partir de 2009 où le taux de chômage des femmes diminue tandis que celui des hommes augmente jusqu’à atteindre 18 % et à se maintenir à ce niveau de juillet 2008 à avril 2011 alors que, sur la même période, celui des femmes était entre 14 et 11 %. Cette différenciation persiste aujourd’hui avec un taux de chômage des hommes supérieur de deux points à celui des femmes.

²⁷ Une partie des données est issue de bases statistiques créées pour l’indice précédent (2001 pour 2004 et 2007 pour 2010).

²⁸ Nous utiliserons les dénominations propres à chaque pays lorsque la traduction perd une partie du sens et ne permet pas de rendre compte des nuances nécessaires à la compréhension des enjeux locaux. *Borough*, littéralement traduit par commune dans les dictionnaires généraux (*Robert et Collins, Harrap’s*, etc.), est en réalité un niveau différent de celui du sens admis en France, Pologne ou Espagne. Un *borough* détient, théoriquement, le siège politique de la commune, mais il peut être composé de différentes *towns*.

²⁹ En moyenne des rangs des huit catégories étudiées.

Les revenus moyens sont également affectés par les qualifications de la population, leur taux d'emploi et leur ethnie (au sens anglais du terme).

1.1.2.2. Démographie et groupes ethniques en lien avec le développement économique

Les statistiques anglaises classent leur population en fonction de leur origine ethnique et non de leur nationalité, en différenciant les populations blanches, métisses, asiatiques, noires et chinoises (Tab. 8).

Tab. 8 – Répartition de la population selon l'ethnicité dans le Black Country en 2005 (en pourcentage)

Groupe ethnique	Angleterre	Dudley	Sandwell	Walsall	Wolverhampton
Blanc	90,92	93,68	79,7	86,42	77,79
Métis	1,31	1,01	2,12	1,4	2,72
Asiatique ou d'origine asiatique	4,58	3,97	13,99	10,45	14,32
Noir ou noir américain	2,3	0,95	3,82	1,38	4,6
Chinois ou anglais d'origine chinoise	0,89	0,38	0,36	0,36	0,57
Non-blanc (total)	9,08	6,32	20,3	13,58	22,21

Source: Black Country Observatory, 2005.

Cette distinction blancs / autres populations peut sembler étrange pour un observateur extérieur, mais elle reste dans la logique statistique britannique. L'office national des statistiques trouve une forte corrélation entre la couleur de la peau et le taux d'emploi avec une plus forte proportion de personnes sans emploi quand ils ne sont pas blancs (Tab. 9).

Tab. 9 – Evolution du taux d'emploi en Angleterre et dans les communes du Black Country

	2004		2005		2006		2007	
	Blancs	Non blancs	Blancs	Non blancs	Blancs	Non blancs	Blancs	Non blancs
Angleterre	76,5	58,6	76,5	59,37	76,2	59,7	76,4	60,3
Dudley	77,84	47,47	79,92	56,88	77,19	42,61	77,5	50,3
Sandwell	69,17	55,01	69,02	57,46	67,89	61,13	68,6	53,7
Walsall	72,49	57,92	72,34	58,8	68,07	52,88	71,9	59,7
Wolverhampton	70,1	57,92	71,14	62,25	72,17	59,18	69,1	56
Black Country	73	55,91	73,71	59,11	71,7	56,09	72,3	55

Sources : UK National Statistic, Black Country Observatory 2008

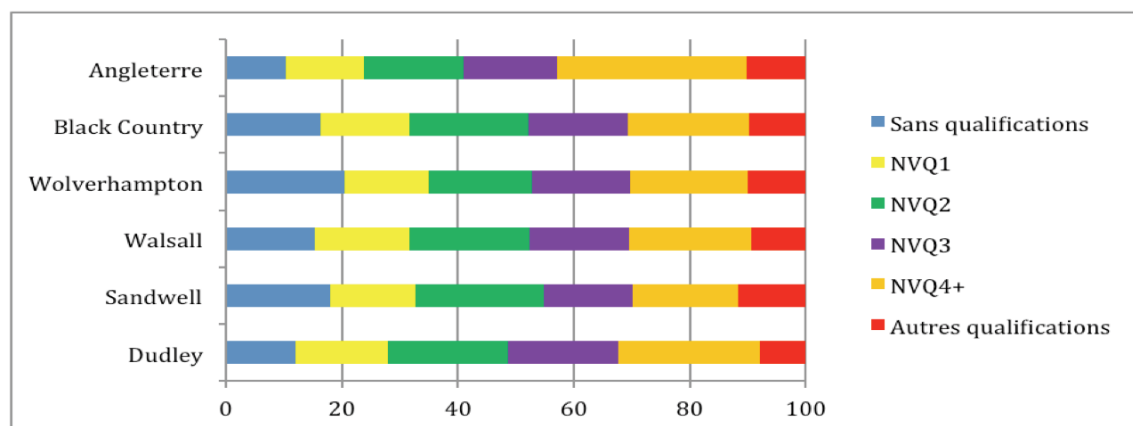
Dans les villes du Black Country, la situation n'est pas homogène. À Sandwell ou Wolverhampton, moins de 80 % de la population est blanche tandis que, à Dudley, les non blancs représentent 6,3 % de la population. Cette mixité culturelle est globalement plus importante dans le Black Country que dans le reste de l'Angleterre, ce qui engendre des besoins spécifiques mais également des difficultés liées à cette composition.

Le taux d'emploi des blancs et des non blancs est très différent et justifie, aux yeux de l'*UK National statistic*, une telle classification. En effet, sur la période concernée et quel que soit le territoire administratif étudié, le taux d'emploi est bien inférieur pour les non blancs que pour les blancs, quelle que soit la nationalité. Ce décalage de 23 %³⁰ au niveau national s'accroît encore dans les communes du Black Country soulignant l'importance de la part des populations non blanches dans cette zone. En 2004 à Dudley, par exemple, la population blanche avait un taux d'emploi de 63 % supérieur à celle des populations non blanches et, d'une manière générale, le taux d'emploi est toujours inférieur dans le Black Country

Mis en parallèle avec la part des populations non blanches dans le Black Country, ces chiffres donnent la mesure des difficultés sociales et économiques que connaissent Dudley, Sandwell, Walsall et Wolverhampton. Notons qu'il n'y a pas de réel décalage en ce qui concerne la structure de la population par âge du Black Country par rapport au niveau national : il n'y a pas de vieillissement particulier ni de population jeune en grand nombre de manière significative³¹.

Le niveau de qualification de la population a été identifié par les rapports concernant le Black Country et par les instances régionales comme problématique.

Fig. 7 – Niveau de qualification (National Vocational Qualification, NVQ) de la population en âge de travailler dans le Black Country et en Angleterre en 2011



Source: Black Country Observatory, 2012.

Le niveau NVQ4+ est le plus haut et il regroupe les personnes détentrices d'un master ou d'un doctorat ; le NVQ1 pourrait se rapprocher d'un niveau de qualification français entre un brevet des collèges et un BEP ou un CAP³². Les villes du Black Country ont un déficit chronique de personnes titulaires de master et de chefs d'équipes (NVQ4) et un très haut taux

³⁰ Les pourcentages sont issus du traitement des données statistiques fournies par l'UK National Statistique pour les besoins de cette thèse. Il s'agit bien de pourcentages et non de points d'évolution.

³¹ Les taux de variation pour les classes 0-14, 15-64 et 65+ entre Dudley, Sandwell, Walsall et Wolverhampton par rapport à l'Angleterre sont inférieurs à 5 % (UK National Statistic).

³² Le système de qualification britannique est très complexe et il sanctionne plus des capacités que des diplômes particuliers donnant lieu à des concordances et des conversions de diplômes en niveau NVQ floue. Il est en réforme depuis 2012 avec la fermeture de la *Qualification and Curriculum Development Agency* chargée de donner ces équivalences.

de personnes sans aucune qualification, alors que la population est jeune et le système éducatif assez complet avec des antennes universitaires implantées sur le territoire.

Enfin, le Black Country fonctionne comme une banlieue de un million d'habitants de Birmingham / Coventry / Solihull. Elle est une terre d'accueil des populations non blanches, des personnes peu qualifiées et connaissant un taux d'emploi bien en deçà des niveaux nationaux. Lorsque les jeunes ménages obtiennent leurs diplômes, ils quittent les villes du Black Country pour aller s'installer à Birmingham et à l'Est de la conurbation des West Midlands. Les personnes restant dans le Black Country ne le font pas par choix la plupart du temps mais à défaut de pouvoir se payer un lieu de vie plus dynamique, plus attirant et donc plus cher.

1.1.3. Bilbao, une économie en profonde mutation

Située au Pays basque, Bilbao est une commune de 352 000 habitants (recensement de 2011) qui forme, avec vingt-cinq autres communes, l'aire métropolitaine de Bilbao. Ancienne ville sidérurgique, elle a opéré depuis les années 1990 une reconversion économique dont la création du Musée Guggenheim, ouvert en 1997, est le symbole. Derrière cette image de dynamisme et d'uniformité se cachent des tensions politiques importantes, une mutation économique qui a toujours cours et un emboîtement d'échelles plutôt complexe. Bilbao fait partie de la province de Biscaye (Vizcaya en espagnol ; Fig. 8)³³.

Centre de production sidérurgique le plus important de toute l'Espagne pendant plus de 200 ans, la vallée du Nervión a vu l'implantation d'industries sidérurgiques et de constructions navales dès le XVII^e siècle. Elle a notamment été à l'origine de l'Invincible Armada, la flotte royale espagnole. Concentrée le long du fleuve, cette industrie traditionnelle s'est peu à peu déplacée vers les communes d'aval qui ont connu, à l'ouest de l'estuaire, l'implantation d'industries pétrolières et d'un terminal pétrolier. Cependant, ce tissu économique inclut une part non négligeable de tertiaire de bureaux, de services et le tourisme culturel s'est rajouté à celui balnéaire, ancien, des plages de Getxo.

L'effet structurant du fleuve et l'homogénéité de l'économie bilbaïne³⁴ ne sont qu'apparents. L'agglomération a toujours une part importante de son activité dans les industries même si celles-ci ont majoritairement quitté les communes de Bilbao et de Barracaldo pour se déplacer vers l'aval.

Ces mutations ont eu des conséquences géographiques comme nous venons de le mentionner mais également sociales avec l'évolution du taux d'emploi dans la métropole basque.

En 1970, le taux de chômage dans l'agglomération de Bilbao était de 2,2 % et celui du Pays basque de 1,6 % (Eustat, 1970 ; Tab. 10).

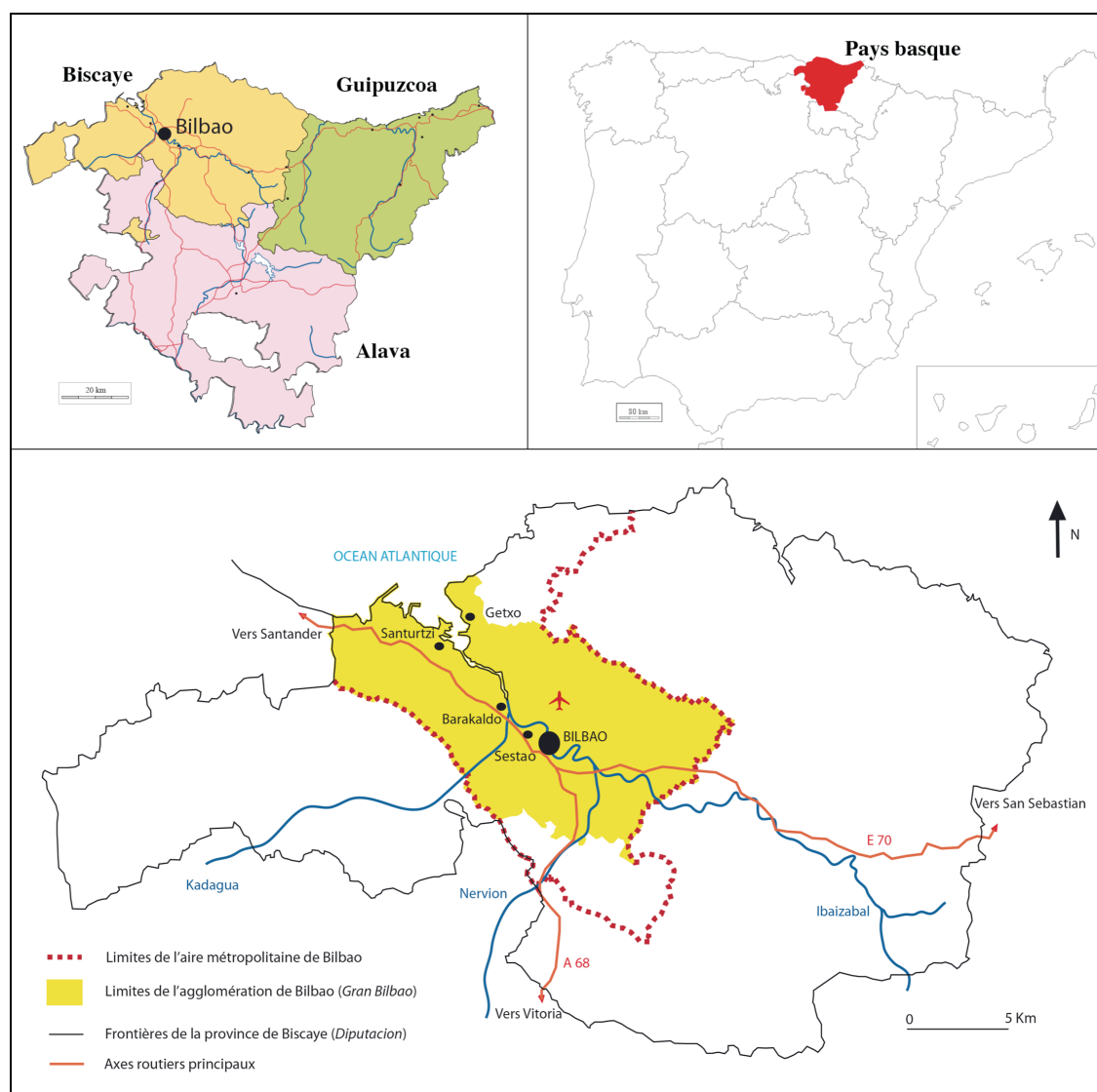
C'est entre 1975 et 1981 qu'une première explosion du chômage a lieu à Bilbao lorsque celui-ci a quasiment été multiplié par huit. La hausse du chômage s'est ensuite poursuivie en dents de scie jusqu'en 1996 date à partir de laquelle la baisse du chômage se fait sentir de manière plus durable. Certaines villes du Grand Bilbao dépassaient les 30 % de chômeurs en

³³ Le nom de la province sera utilisé indifféremment en français ou en espagnol tout comme le terme de « diputación » référant à celui de « province »

³⁴ Le gentilé pour les habitants de Bilbao *bilbaino/bilbaina* n'ayant pas d'équivalent en français, nous utiliserons donc une forme francisée reprenant la racine espagnole.

1986 comme Sestao et Santurtzi (Eustat, 1986). Notons que, un an avant l'ouverture du musée Guggenheim, plus d'un quart des actifs étaient en recherche d'emploi.

Fig. 8 – Localisation de Bilbao, du Pays basque et du Grand Bilbao



Sources : Comarca de Comercio de Bilbao, *Diputación* de Biscaye.

Tab. 10 – Evolution du taux de chômage à Bilbao entre 1970 et 2006³⁵ (%)

Taux de chômage	1970	1975	1981	1986	1991	1996	2001	2006
Biscaye	1,6	2,1	16,7	24,4	20,6	25,7	13,3	9,5
Bilbao	2,2	2,3	18	25,7	21,5	27,2	14,8	8
Pays basque	1,6	3,2	15,6	22,9	19,2	23,3	11,6	9

Sources : Eustat, INI.

³⁵ À partir de 2006, les données concernant le chômage des communes de Biscaye ne sont plus traitées par l'INI mais par la Chambre de Commerce qui ne les laisse pas disponibles pour le grand public.

Cette évolution du taux de chômage a été différente suivant les strates de la population. Le taux de chômage des 16-24 ans était de 66 % en 1986. En 2001, celui-ci était de 28,1 %, soit le double de la moyenne. D'un point de vue géographique, la situation n'est, là encore, pas uniforme et l'amélioration de la situation inégale suivant les villes : Santurzi voyait son chômage divisé par deux et celui de Sestao diminué d'un tiers entre 1986 et 2001. L'embellie se poursuit en 2006 et Bilbao qui connaissait jusque-là un taux de chômage supérieur à celui de la Biscaye ou du Pays basque, devient une terre privilégiée avec 8 % de chômage. Le taux de chômage des moins de 25 ans a lui aussi diminué pour atteindre 22,3 %.

C'est une véritable transformation qu'ont connu Bilbao et son agglomération entre le plein emploi des années 1970 et l'explosion du chômage du milieu des années 1980 et au début de la décennie 2000. Celui-ci a plus particulièrement affecté les jeunes qui ne pouvaient plus espérer intégrer les usines qui avaient employé leurs parents et grands-parents, celles-ci connaissant de graves difficultés. Les « nouvelles » industries pétrolières ou high-tech ne se sont développées que dans les années 1990 et 2000 et le tertiaire, bien qu'existant auparavant, n'a connu une réelle expansion qu'après l'ouverture du musée Guggenheim.

1.2. Des contextes régionaux variés, fortement dépendants de l'organisation politique des Etats auxquels ils appartiennent

En Espagne, Pologne ou Angleterre, les instances politiques et administratives qui se situent entre le niveau local et national jouent un rôle variable dans l'aménagement du territoire en fonction de la répartition des pouvoirs entre les différentes échelles. Des tensions peuvent apparaître en lien avec la contestation par le niveau d'influence que peuvent avoir les autres sur leurs domaines de compétence. La constitution peut être la garante pour chaque institution politique de ses droits comme la constitution espagnole qui délimite le champ d'intervention de l'assemblée régionale du Pays basque, de la *Diputación* (niveau infrarégional) et des communes. Il peut également s'agir d'une loi majeure comme le *Planning and Compulsory Act* de Grande-Bretagne ou de la Loi des Collectivités Territoriales polonaise.

Dans tous les cas, les frontières entre domaines d'intervention sont complexes et fluctuent en fonction des objectifs politiques et des rapports de force entre institutions.

1.2.1. Des niveaux infrarégionaux aux pouvoirs variables

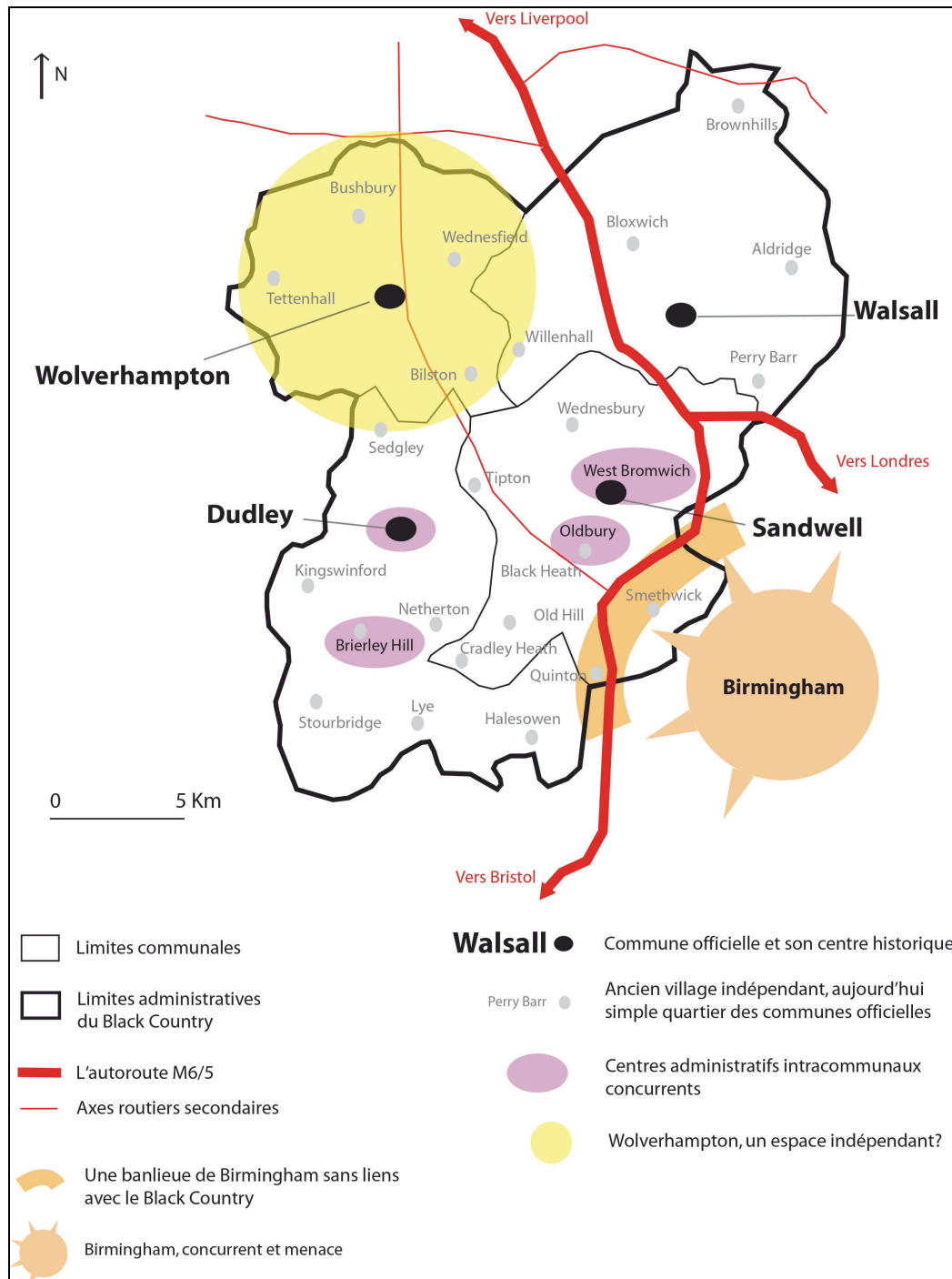
1.2.1.1. Le Black Country, sous-ensemble géographique et politique sans existence législative

Le Black Country est aujourd'hui mentionné dans les grands documents d'aménagement régionaux et il est ciblé dans les politiques gouvernementales de développement social et territorial. Cependant son existence n'est pas reconnue de manière législative.

L'appellation Black Country apparaît pour la première fois dans la littérature britannique du XIX^e siècle en référence aux gisements peu profonds de charbon et au développement de l'industrie minière et de la sidérurgie de la zone. Cette dénomination « *ne respecte ni frontière administrative, ni occupation humaine* » (Black Country Society, site Internet), mais elle a donné lieu au développement d'une culture et d'une identité locales très marquées. L'unité du Black

Country est relativement artificielle : plus de 80 communes et 120 hameaux l'ont composée et la configuration territoriale actuelle n'est due qu'à l'intervention de l'Etat, qui a forcé au regroupement communal que nous aborderons dans le chapitre 2.

**Fig. 9 – Le Black Country :
mouvements centripètes et centrifuges**



Sources : Recherches personnelles.

La figure 9 n'illustre qu'une partie du morcellement originel du Black Country et le sentiment identitaire reste ambivalent. D'un côté, l'identité et le sentiment d'appartenance au Black Country a progressivement fait consensus chez les habitants et les élus qui y ont

vu une alliance pour contrer Birmingham. D'un autre côté, à partir des années 1990, c'est la recherche d'un gain d'efficacité et de visibilité dans les politiques d'aménagement régionales et nationales qui motive les rapprochements. Néanmoins, il y a peu de référence dans les discours identitaires à l'une des quatre villes du Black Country. Les habitants se disent plutôt de Bearwood et non de Sandwell, de Bliston au lieu de Wolverhampton ou encore de Stourbridge plutôt que de Dudley. Ce faisant, ils gardent la référence aux quartiers, eux-mêmes des anciennes communes avant les fusions.

Le niveau des *boroughs*³⁶ est donc en partie absent des identités locales et le Black Country s'est peu à peu imposé comme un niveau pertinent d'action et de rassemblement des acteurs locaux. Il a fini par être intégré dans les plans d'aménagement régionaux et nationaux comme un échelon à prendre en compte.

1.2.1.2. Les *powiats* polonais : des « cantons » ruraux aux pouvoirs réduits

Cracovie se situe dans la région de *Małopolska*, une des 16 régions de Pologne après le découpage de 1999 qui a également mis en place un échelon intermédiaire entre la région et la commune : le *powiat*. Le pouvoir des *powiats*³⁷ est défini par la loi du 5 avril 1998 (*Dziennik Ustaw*³⁸ 1998 N°91/578). Ce texte remet en partie en cause la grande loi territoriale de 1990 des collectivités locales (*Dziennik Ustaw* 1990 N°16/95) qui ne fixait que les compétences des communes et abordait très peu le rôle réel des instances régionales.

Il existe deux types de *powiats* qui ont une influence radicalement différente sur le territoire : les *powiats* ruraux et les *powiats* urbains. Les *powiats* ruraux ont une partie de la gestion de l'éducation publique (uniquement les lycées), une partie des services de santé (essentiellement les dispensaires), la gestion de certaines infrastructures routières et une partie des axes fluviaux. Lorsque le *powiat* concerne une agglomération, celui-ci est absorbé par les autorités municipales qui le remplacent dans ses responsabilités administratives et politiques.

Pour Cracovie, même si le *powiat* existe, il n'y a aucune infrastructure administrative ni assemblée particulière. Le maire de Cracovie est, *de facto*, le responsable du *powiat* et le conseil municipal remplace l'assemblée de *powiat* (*Starostwo*). Il n'existe donc pas, pour notre terrain d'étude polonais, de réel niveau intermédiaire entre la région et la commune.

1.2.1.3. La *Diputación* espagnole

En Espagne, le niveau intermédiaire entre la région et la commune est appelé *Diputación* et son existence est garantie par la constitution de 1978 en lien et dans le respect de l'article 2 : « *La Constitution se fonde sur l'indissoluble unité de la Nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols, elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et régions qui l'intègrent et qu'elle solidarise entre elles* »³⁹.

Les pouvoirs des *diputaciones* (ou provinces, article 141/2 de la constitution) sont différents si elles se situent ou non dans des territoires historiques (*territorios históricos*) avec

³⁶ Le *borough* se rapproche du niveau communal français ; dans le Black Country, il n'y a que Dudley, Sandwell, Wolverhampton et Walsall qui ont ce statut.

³⁷ En polonais, *powiat* prend un « y » au pluriel au nominatif. Pour éviter tout malentendu et accorder ce mot en fonction de la déclinaison appropriée, nous franciserons ce terme et lui ajouterons uniquement un « s » lorsqu'il sera employé au pluriel, quel que soit le cas.

³⁸ Equivalent du *Journal Officiel* polonais.

³⁹ « *La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los Españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y solidaridad entre todas ellas.* »

une autonomie étendue pour ces derniers : « *les territoires insulaires et les provinces avec une entité régionale historique pourront accéder à leur auto gouvernance et se constituer en Communautés Autonomes* »⁴⁰ (143/2).

Cependant la constitution ne définit pas clairement les attributions que les *diputaciones* et les provinces/territoires historiques peuvent avoir ni leur répartition. Elle liste uniquement celles qu'elles n'ont pas (149/1) et celles qu'elles pourraient éventuellement avoir (148/1)⁴¹ comme la santé, l'aménagement, l'éducation etc. Cette répartition est reprécisée au sein de chaque région avec des particularités propres à chaque territoire historique. Dans le Pays basque, c'est la loi (régionale) 27/1983⁴² du 27 novembre 1983 qui régit la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux politiques. Les *diputaciones* y bénéficient de pouvoirs étendus et d'un rôle accru dans l'aménagement du territoire réduisant l'influence politique du gouvernement régional basé à Vitoria. Cette situation entraîne des tensions entre les instances politiques régionales et *diputacionales* qui seront étudiées dans le chapitre 7. Concernant Bilbao et son agglomération, c'est la *Diputación Foral* de Vizcaya qui est concernée et qui intervient dans l'aménagement du territoire. Les *diputaciones* élaborent par exemple l'impôt sur les sociétés⁴³, les normes d'urbanisme⁴⁴, la protection des espaces naturels⁴⁵, ou encore la gestion des cours d'eau avec le Service Territorial des eaux de Vizcaya. Les élus et les services techniques de la *Diputación* s'impliquent fortement dans les initiatives locales par des soutiens technico-financiers et des appuis politiques marqués. Un député foral est responsable de l'urbanisme et le conseil foral peut suspendre la mise en œuvre d'un plan d'urbanisme local, comme à Santurtzi en 1999, s'il juge que celui-ci ne respecte pas les normes définies par la *Diputación*. C'est dans son bulletin officiel que doivent être publiées toutes les modifications effectuées par les communes en termes de fiscalité ou d'urbanisme, notamment, mais la première publication du plan se fait dans le bulletin officiel du Pays basque (donc à l'échelle des instances politiques régionales).

Son rôle est crucial dans l'aménagement du territoire ce qui en fait un acteur incontournable de la régénération urbaine et des initiatives locales.

1.2.2. La région et son rôle dans l'aménagement du territoire : un poids variable suivant les contextes

Chacun de nos territoires possède au dessus de lui un niveau régional de décision politique qui conserve une influence réelle sur l'aménagement du territoire. Le clivage Etats centralisateurs et Etats décentralisés apparaît même si cette dualité sera nuancée dans notre analyse.

⁴⁰ « *Los territorios insulares y las provincias con entidad regional historica podran acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidad Autonomas* ».

⁴¹ Articles 149/1 et 148 en Annexe 2

⁴² Loi des relations entre les institutions communes de la communauté autonome et des organismes foraux de ses territoires historiques (*Ley de relaciones entre las instituciones comunes de la comunidad autonoma y los organos forales de sus territorios historicos*), consulté le 23/03/2013 sur http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/pv-127-1983.t1.html

⁴³ Norme forale 3/1996

⁴⁴ Avec, par exemple, l'ordre foral 632/1999 du 6 octobre sur la modification des normes d'urbanisme relatives à une commune de Biscaye.

⁴⁵ Ordre foral 703/1999 du 11 novembre.

1.2.2.1. Le Pays basque

Comme nous l'avons mentionné, au Pays basque, ce sont les *diputaciones* et les communes qui sont les acteurs de premier plan dans l'aménagement du territoire et dans la régénération urbaine. Cependant, le gouvernement régional garde un pouvoir important, bien que très peu visible, avec le contrôle législatif, en lien avec les garanties données par la Constitution espagnole. Cette action va se concrétiser par plusieurs types d'interventions sur l'aménagement du territoire basque. Les plans d'aménagement locaux et provinciaux sont subordonnés à la stratégie établie par Vitoria qui les valide ou les invalide via les départements du territoire et de l'urbanisme et le département des transports et des infrastructures publiques du gouvernement régional.

C'est la loi 4/1990 du 31 mai 1990 qui instaure ce principe de subordination des grands plans d'aménagement locaux aux principes et aux orientations d'aménagement fixés par le gouvernement du Pays basque : « *La Comunidad Autónoma del País Vasco precisa de manera incontestable la conformidad d'une marque juridique propre qui établit les lignes maîtresses dans lesquelles doivent s'inclure l'organisation de toutes les administrations basques en matière d'aménagement du territoire* »⁴⁶ (Loi 4/1990 du 31 mai, article 2).

Pour faire respecter la cohérence des plans d'aménagement, elle dispose de trois outils : les plans territoriaux partiels, les plans territoriaux sectoriels et, le plus important, les *Directrices de Ordenación Territorial*⁴⁷ (DOT). Les DOT ont un aspect contraignant réel (article 8/1)⁴⁸ et leur rôle est fixé par l'article 5⁴⁹.

Les DOT servent donc à orienter les plans d'aménagements locaux, ceux des pays (*cormarcas*) et de la métropole basque (*Gran Bilbao*), mais elles ne sont que des orientations stratégiques et le pouvoir d'aménagement du territoire « physique » reste celui des *diputaciones* et des municipalités. La loi reconnaît ces limites⁵⁰ tout comme les responsables administratifs du gouvernement basque (entretien téléphonique, mars 2008). Les plans territoriaux partiels et sectoriels viennent préciser les DOT sur les territoires supra-communaux ou visent à prendre en compte des spécificités thématiques particulières. C'est dans le *Bulletin Officiel* du Pays basque que sont publiés tous les DOT locales, ce qui donne à la Région le pouvoir de refuser la validation d'un plan local ou d'obliger les administrations à l'origine de celui-ci à le modifier.

⁴⁶ « *La Comunidad Autónoma del País Vasco precisa de manera inaplazable, la conformación de un marco jurídico propio que establezca las líneas maestras de que ha de ser la organización administrativa de Euskadi en materia de Ordenación del Territorio.* »

⁴⁷ Directions de l'aménagement du territoire.

⁴⁸ « *Las Directrices de Ordenación Territorial tendrán en todo caso carácter vinculante para las Administraciones Públicas y para los particulares.* » (Loi 4/1990, article 8/1).

⁴⁹ « *Las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco han de constituir el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación territoriales y urbanos. La Ley introduce la previsión de su desarrollo a través de los Planes Territoriales Parciales, que habrán de formularse para aquellos ámbitos concretos que, por razón de sus características y situación, requieran una ordenación más detallada, correspondiendo al Gobierno Vasco la apreciación de la concurrencia de tales factores.* » (Loi 4/1990, article 5).

⁵⁰ « *La eficacia vinculante de las Directrices será indirecta cuando éstas vayan específicamente dirigidas a las distintas Administraciones Públicas competentes en materia de planeamiento territorial urbanístico y deban ser desarrolladas a través de las figuras e instrumentos que contemplan la legislación sobre régimen del suelo y la presente Ley.* » (Loi 4/1990, article 8/3).

Ces espaces, ainsi que les orientations stratégiques d'aménagement, sont délimités par le gouvernement basque afin de pouvoir traiter les problèmes « *qui dépassent la municipalité de Bilbao et qui doivent être traités à une plus large échelle [...] et qui requièrent une vision qui dépasse celle des municipalités* » (*Directrices de ordenación territoriales* du Gouvernement basque, département de l'aménagement et de la qualité de vie).

Tab. 11 – La répartition des compétences en Espagne entre niveaux politiques

	Espagne	Pays basque	Biscaye (province)	Bilbao Metropolitano
Foncier et urbanisme		X	X	X
Distribution d'énergie		X		
Transports urbains			X	X
Réseau routier	X	X	X	X
Espaces verts			X	X
Education		X		X
Développement économique			X	
Santé		X	X	
Culture			X	X
Aménagement du territoire		X	X	X
Services sociaux		X		X

Sources : loi 27/1983, loi 7/1985, article 148 et 149 de la constitution espagnole, loi 4/1990

La répartition des pouvoirs entre le gouvernement basque, la *Diputación* et les communes entremêle les compétences de chaque niveau politique et donne lieu à des jeux d'acteurs complexes (Tab. 11). La *Diputación* est un acteur majeur de l'aménagement du territoire basque en lien avec les autorités municipales, le tout sous le contrôle législatif de la Région mais le partage des champs d'intervention reste mal défini.

1.2.2.2. Małopolska

Nowa Huta est aujourd'hui un quartier de Cracovie, une agglomération située dans la région administrative de Małopolska. En Pologne, ces régions, appelées voïvodines, sont au nombre de seize et ont été mises en place dans leur forme actuelle par la réforme de 1998.

Les régions polonaises produisent deux documents concernant l'aménagement du territoire. Le premier est consensuel et est rédigé par un collège rassemblant des acteurs associatifs, économiques, sociaux, administratifs, etc. Il fixe les grandes orientations de ce que va être la stratégie régionale sans en préciser les moyens, ni fixer des objectifs précis. Le second document a, lui, bien plus d'influence sur le territoire régional ; c'est l'Acte d'Aménagement Spatial (déterminé au niveau national) qui définit son contenu. Il est donc très dépendant de ce que l'Etat aura fixé en termes :

- d'objectifs et de directions de développement ;
- d'organisations des systèmes d'implantation humains sur le territoire ;

- d'implantations des infrastructures publiques ;
- de degrés d'intégration du développement durable dans les stratégies d'aménagement locales.

Le document d'aménagement régional doit également comporter un volet de gestion des conflits en cas de décalage entre les intérêts nationaux, locaux et régionaux. L'influence de la Région sur l'aménagement du territoire polonais est celle d'un pays faiblement décentralisé, même si celle-ci garde un rôle de contrôle et de transmetteur des stratégies nationales.

La Plan local de revitalisation du « Vieux » Nowa Huta a été rédigé pour élaborer des pistes d'actions de régénération pour le quartier et, dès le premier chapitre, ses auteurs mettent en avant le contexte politico-administratif dans lequel toute stratégie locale doit être incluse.

Tout d'abord, la régénération de Nowa Huta est dépendante de fonds européens redistribués par la Région, garantissant l'adéquation entre les objectifs européens et l'usage qui en est fait. Afin de faciliter cette mise en perspective, la voïvodie de Małopolska a réalisé un Programme régional opérationnel pour 2007-2013⁵¹. Celui-ci doit lui-même correspondre à une double subordination : *Narodowa Strategia Spójności na lata 2007-2013* (Stratégie nationale de développement pour 2007-2013) et au Fonds européen pour la Pologne 2007-2013 sous l'objectif prioritaire 6, thème 6.1/A. Chacun de ces documents émis par l'Etat polonais et par la Commission Européenne donne le cadre législatif dans lequel se situe la stratégie régionale qui, elle-même, conditionne les initiatives de régénération que peuvent prendre les acteurs locaux à Nowa Huta et leurs financements.

1.2.3 West Midlands

Les structures régionales impliquées dans l'aménagement du territoire se situent à deux niveaux : les agences de développement régionales (RDA) et les parlements élus.

Les Agences de développement régionales avaient en charge, jusqu'en mars 2012, le développement, l'économie et la régénération (urbaine, économique, sociale), l'accroissement de la compétitivité, la promotion de l'emploi, l'amélioration des qualifications et le développement durable.

Ce sont neuf RDA qui ont été créées en 1997 ; pour la région dont dépend le Black Country, elle a porté le nom d'Advantage West Midlands (AWM). AWM s'est très rapidement posée en soutien du Black Country au vu non seulement du retard de développement du territoire, mais également de ses opportunités de développement. Pour AWM, le complexe de services de Merry Hill, le parc technologique de Wolverhampton ou le centre-ville de Walsall étaient des atouts à encourager et à valoriser. Avec le changement de Premier Ministre et la nouvelle stratégie de retour au local, l'activité de l'Agence a pris fin après quatorze ans d'existence. Pendant cette période, son soutien aux aménagements nécessaires à la régénération du Black Country a été essentiel.

Les Agences de développement régionales ont porté la mise en place des Stratégies de l'Espace régional (Regional Spatial Strategies, RSS). Celles-ci découlaient directement de la Politique d'Aménagement Nationale 11 qui porte son nom. Les RSS ont été rédigées dans les

⁵¹ Małopolski Regionalny Program Operacyjny lata 2007-2013, interiné le 4 novembre 2007 (*przyjęty Uchwałą Nr 780/07 Zarządu Województwa Małopolskiego.*)

West Midlands par l'ensemble des acteurs locaux et le Black Country a été inclus dans le processus via le Black Country Consortium. Ce dernier regroupe les quatre communes et en est le représentant technique auprès des autres structures administratives. Le RSS a impacté les stratégies de développement local pendant toute la durée de l'étude de terrain sur laquelle est basée cette thèse.

Le RSS fixe de manière précise les champs d'intervention des collectivités locales et leur donne le cadre dans lequel doivent s'inscrire les Plans de développement locaux (Local Development Frameworks, qui contiennent l'Unitary Development Plan mentionné précédemment dans ce chapitre). La RSS influence toutes les stratégies d'aménagement locales, qu'elles concernent le logement, l'environnement, les transports⁵² ou la protection de l'environnement. Le RSS des West Midlands reconnaît la spécificité du Black Country et son importance dans le développement régional.

La simplification du système d'aménagement anglais a affecté, à partir de 2012, les Agences de développement régionales et les RSS. Ces dernières n'ont pas été pérennisées par le nouveau gouvernement, mais elles restent un socle et un support essentiel au Black Country et aux actions qui y ont été menées.

La répartition des pouvoirs entre les régions et les communes/agglomérations varie très fortement d'un pays à un autre. En Espagne, le particularisme politique du Pays basque garanti par la Constitution de 1978 offre une autonomie élargie dans un pays où les régions sont déjà détentrices d'un pouvoir important. Les *diputacións*, quant à elles, sont des acteurs de premiers plans qui s'impliquent fortement dans le développement local, dans la régénération urbaine et, d'une manière générale, dans l'aménagement du territoire. La Région garde un pouvoir législatif très important et conditionne les initiatives locales, mais elle se déclare incompétente pour encadrer et gérer les politiques d'aménagement. Cependant, le gouvernement régional souhaite une évolution de la situation actuelle pour reprendre l'aménagement aux *diputacións* comme en Biscaye.

Cette concurrence entre niveaux politiques a également lieu mais à une autre échelle en Pologne. La métropole cracovienne, très puissante économiquement et politiquement, est perçue comme une rivale par l'administration régionale. Cette opposition s'inscrit dans un jeu de fausse concurrence avec le marshal régional⁵³ (leurs pouvoirs n'étant pas similaires), mais cette rivalité et la volonté de la région d'accroître son influence sur la ville engendrent de grandes tensions. La répartition des fonds européens et le financement par la Région de projets régionaux en deviennent ubuesques avec la mise à l'écart de Cracovie des soutiens financiers qu'a à sa disposition l'office du marshal. Sur les 45 projets financés par la voïvodie/Région de Petite Pologne en 2006, seuls deux sont localisés à Cracovie, qui représente 85 % de la population totale de la région.

1.3. Les Etats et l'aménagement du territoire : entre retrait et influence indirecte

Il n'y a pas, dans nos territoires, de ministère unique de l'aménagement ou de structure qui soit, seul(e), responsable de l'aménagement du territoire. Au contraire, de par sa dimension pluridisciplinaire, l'action sur le territoire est souvent menée par plusieurs ministères ou admi-

⁵² Le volet transport est complété par un autre document uniquement dédié aux transports régionaux.

⁵³ Equivalent à un préfet de Région?

nistrations en parallèle. Cette pluralité d'acteurs qui agissent tous sur l'aménagement renforce la complexité d'un domaine d'intervention étatique déjà peu aisément délimitable. Elle accroît les modes d'actions et d'influence des stratégies « globales » d'aménagement. Il faut également ajouter que, suivant les changements de gouvernements, par des remaniements en cours de mandat électoral ou après chaque élection, la responsabilité de l'aménagement du territoire change, ce qui rend impossible, sans actualisation pluriannuelle, une réelle précision quant à sa charge.

1.3.1. La Pologne, entre refus de légiférer sur l'aménagement et décisions nationales contraignantes

En Pologne, c'est, en général, le Ministère des Infrastructures qui est le premier impliqué dans l'aménagement du territoire, en lien avec le Centre Gouvernemental d'Etudes Stratégiques. Ces deux structures interviennent de concert avec le Ministère de l'environnement, duquel émanent des plans de protection pour les parcs naturels régionaux et nationaux.

Dans la gestion de l'aménagement, la Pologne est un cas à part au niveau international. En effet, depuis la chute du bloc soviétique, le parlement polonais refuse systématiquement de mettre en place un réel *corpus* de lois réglementant l'aménagement du territoire. De ce fait, il n'existe que des lois de séparation des pouvoirs et des grandes directions d'aménagement qui n'ont pas de valeur juridique, même si elles conditionnent en partie les subventions distribuées par l'Etat.

Parmi ces lois annexes, nous pouvons citer l'Acte d'Aménagement Spatial (AAS) du 27 mars 2003. Ce dernier régle les procédures d'appropriation du sol et définit des principes très généraux concernant l'inclusion du développement durable dans les stratégies de développement territoriales. Il est complété par l'Acte sur la protection et la gestion de l'environnement (sur la gestion des déchets, des forêts ou la protection des terres arables) ; le Code de la Construction et la loi sur la gestion des Immeubles.

Le Centre Gouvernemental d'Etudes Stratégiques a réalisé un document intitulé « *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* » (*Document de Concepts d'Aménagement du Territoire National* (DCATN)). Son but est moins coercitif que consensuel et informatif. Il vise essentiellement à régler les conflits de visions entre les différents acteurs de l'aménagement du territoire en l'absence de lois générales.

D'après l'AAS, le DCATN doit :

- apporter des objectifs culturels, sociaux, économiques et environnementaux à la Stratégie Nationale ;
- établir les grands principes d'implantation des populations et des infrastructures ;
- équilibrer le développement des régions ;
- créer des bases stratégiques et méthodologiques sur lesquelles doivent s'appuyer les Régions et les ministères pour leurs programmes d'aménagement.

C'est cette dernière partie qui est la plus contraignante car elle conditionne les pistes d'intervention des plans régionaux d'aménagement comme nous l'avons mentionné précédemment. L'AAS détermine aussi la teneur des plans d'aménagement locaux avec notamment le zonage urbain, l'occupation de l'espace, les frontières de compétence ou encore les aires de protections naturelles.

L'Etat polonais complète son action sur l'aménagement du territoire par une Stratégie nationale de Développement (*Narodowa Strategia Spójności na lata 2007-2013*) qui est essentiellement basée sur les exigences de l'Union Européenne pour recevoir des subventions. Ce texte n'a d'ailleurs une valeur législative que pendant six ans et il est remodelé à chaque nouveau programme de fonds de l'Union. Le prochain sera créé une fois les priorités de la programmation 2014-2020 établies.

L'Etat polonais a donc un rôle ambigu. D'un côté, il se refuse à voter des lois d'aménagement strictes, capable de coordonner les différentes politiques mises en place qui pourraient préciser l'action des échelons nationaux, régionaux et locaux sur le territoire. De l'autre, il définit tout de même le contenu des plans d'aménagement et les stratégies régionales et locales. Cependant, les zones d'ombre, voire l'absence de lois dans certains domaines de l'aménagement de l'espace, donnent aux communes une marge de manœuvre très importante permettant des abus et facilitant l'émergence de conflits très difficiles à régler avec la stratégie régionale.

Nous pouvons supposer que les autorités nationales, dans un Etat très centralisé, cherchent à contenir l'accroissement du pouvoir des Régions en renforçant (ou, en tout cas, en ne réduisant pas) le pouvoir des municipalités. Cette situation crée toutefois des frictions très importantes et l'apparition d'aménagements parfois anarchiques au niveau des communes rurales et des grandes agglomérations. Les métropoles polonaises, avec cette absence de contrôle et de direction, se placent souvent dans une attitude de laisser-faire en cherchant plus l'opportunité de développement qu'une réelle concordance avec leur stratégie de l'aménagement. Cette volonté de flexibilité a pour conséquence, sur le plan d'aménagement local de Cracovie, la création d'un patchwork où seule une faible proportion de l'espace est concernée. Même à terme, la couverture de Cracovie en plans d'aménagement ne devrait pas dépasser les 60 % du territoire. Pour Jan Baran, responsable du bureau Planification urbaine de la mairie : « *À quoi bon faire des plans d'aménagement si nous ne voyons pas ce que nous pourrions faire de ces quartiers ? Cette absence de planification nous permet de ne pas mettre de côté des implantations et des porteurs de projets*⁵⁴ qui pourraient nous intéresser »⁵⁵.

1.3.2. Un Etat espagnol peu impliqué dans l'aménagement du territoire

Le choix de l'Espagne en matière d'aménagement du territoire est en contre-pied de celui de la Pologne. En se basant sur les Régions et les territoires historiques, le pays a fait le choix d'une grande décentralisation. Le ministère du logement et de la qualité de vie garde un rôle d'observation et de concordances entre les très larges orientations prises au niveau national et celles des Régions et des territoires historiques. L'Etat reste toutefois très impliqué dans les grands aménagements de type autoroutiers ou ferroviaires.

1.3.3. En Angleterre, l'aménagement, ancienne chasse-gardée du Vice-Premier Ministre

Le Vice-Premier Ministre est historiquement en charge de l'aménagement du territoire en Angleterre depuis le *Town and Planning Act* de 1990. Nommé par le Premier Ministre, le Deputy Prime Minister est comme un ministre au statut honorifique qui est parfois très

⁵⁴ Il faisait ici référence aux promoteurs immobiliers privés.

⁵⁵ Interviews réalisées le 18 mars et le 15 décembre 2009 à Cracovie.

impliqué dans l'aménagement du territoire en tant que représentant du Premier Ministre. Le Vice-Premier Ministre John Prescott (en fonction entre 1997 et 2006) reste un emblème de la fonction qui s'est concrétisée sur l'échiquier politique par la création d'un Cabinet du Vice-Premier Ministre de 2001 à 2006. Ce Cabinet avait, en plus de l'aménagement du territoire, en charge le ministère de l'environnement, des transports et des régions jusqu'au second mandat de Tony Blair. Il est notamment à l'origine de plusieurs rapports majeurs et fondateurs sur la régénération urbaine et sur l'aménagement anglais. On lui doit notamment le *Planning and Compulsory Act 2004*, et il a largement appuyé le *Deprivation Index* tant dans sa pérennisation que son utilisation dans les politiques publiques. Il a également rédigé *Towards an Urban Renaissance* (Urban Task Force, 1999), document qui a guidé la politique d'aménagement du territoire du pays jusqu'en 2008/2009 où de nouvelles orientations ont dû être prises. Le gouvernement britannique a alors réduit drastiquement les dépenses publiques en lien avec la crise économique, ce qui a impacté le nombre de programmes de subventions qu'il pouvait financer ainsi que les structures associées.

Tab. 12 – Les treize objectifs du *National Planning Policy Framework*

1	Construire une économie forte et compétitive
2	Garantir la vitalité des centres-villes
3	Soutenir une économie rurale prospère
4	Promouvoir des transports durables
5	Soutenir des infrastructures de communication de haute qualité
6	Livrer des habitations de qualité
7	Favoriser le design/ l'esthétisme
8	Promouvoir la santé dans les communautés
9	Protéger les terrains des ceintures vertes
10	Faire face au challenge des changements climatiques, des inondations et des modifications côtières
11	Conserver et développer l'environnement naturel
12	Conserver et développer le cadre historique
13	Faciliter l'utilisation durable des ressources minérales

L'Angleterre a également modifié l'organisation politique de l'aménagement du territoire avec l'apparition d'un Secrétariat d'Etat aux « communautés » et aux gouvernements locaux (*Secretary of state for communities and local governments*) et un Département des communautés et des gouvernements locaux. Ceci a entraîné une simplification de la base législative de l'aménagement du territoire avec des *Planning Policy Guidance* (PPG). L'aménagement était décliné en vingt-cinq entrées thématiques comme l'aménagement rural, le développement durable, l'archéologie, le bruit, les transports, les centres-villes, etc. C'est dans ces PPGs qu'est pour la première fois apparu le Black Country comme un territoire particulier et homogène dont les difficultés nécessiteraient une série d'actions précises. Modifiée en 2004, elle ne comportaient plus que treize champs d'actions avant leur refonte en 2012.

Aujourd'hui, l'action de simplification au niveau national a abouti à la rédaction d'un document unique d'une soixantaine de pages, le *National Planning Policy Framework*, qui se contente d'énoncer des grandes orientations politiques dans treize thèmes. La refonte n'est, au final, pas aussi importante que voulue et l'entrée sectorielle est gardée, bien qu'une plus grande problématisation ait eu lieu. Chaque thème amène un but précis (Tab. 12).

Conclusion

Les situations actuelles de nos territoires ne sont finalement pas si éloignées les unes des autres par rapport à la diversité de leur système politique concernant l'aménagement du territoire.

Tab. 13 – Résumé démographique des terrains d'études

	Population du terrain d'étude	Population de l'ensemble territorial associé
Bilbao*	Bilbao: 351 965 Santurtzi: 46 891 Barakaldo: 99 626	Biscaye : 1 152 406
Nowa Huta	Grand Nowa Huta** : 226 000	Cracovie: 656 000
Black Country***	Dudley : 306 600 Sandwell : 291 000 Walsall : 255 900 Wolverhampton : 238 500	Black Country: 1 092 000

* Pour 2009, d'après l'EUSTAT, l'institut basque des statistiques, organisme public en charge de la publication et de la collecte des statistiques officielles. www.eustat.es.

** Comportant les *dzielnica* (arrondissements) N° XIV, XV, XVI, XVII et XVIII (voir Fig. 4).

*** Statistiques du recensement intermédiaire de 2009.

Sources : élaboration personnelle d'après Eustat, INI, Urząd Statystyczny, UK National Statistics

Que ce soit dans le Black Country, la Vizcaya ou Nowa Huta, le chômage et les populations fragiles sont surreprésentées. Le chômage, le manque de qualifications et la précarité des situations individuelles justifient leur choix dans notre étude même si les situations ou les causes les expliquant ne sont pas homogènes. Au-delà de la situation économique, systématiquement en retard par rapport à la région ou au pays, tous nos territoires ont développé des sentiments d'appartenance et une identité locale très marqués. Celle-ci s'est souvent forgée par opposition à un espace concurrent situé à proximité ou à une situation historique particulière. Comme nous l'évoquerons par la suite, ce dernier point commun est déterminant dans la capacité des acteurs locaux à se mobiliser et à faire émerger des initiatives innovantes.

C'est dans la diversité de l'organisation territoriale qu'elles se dissocient, même si l'on retrouve pour les trois pays un niveau national, régional, subrégional et local. Là où les différences se font réellement, c'est dans la répartition des pouvoirs sur l'aménagement du territoire. Alors que l'Etat espagnol n'est pas impliqué dans l'aménagement, le gouvernement anglais y reste très présent tandis que la Pologne préfère renforcer les communes plutôt que les Régions dans un conflit politique ouvert avec ces dernières. Les jeux politiques influencent en permanence la répartition des pouvoirs et les limites entre les prérogatives de chaque niveau restent fluctuantes. La latitude donnée aux communes est également un facteur de différenciation qui dépend, comme l'avons évoqué, du pouvoir de la Région.

Chapitre 2

La construction d'une mono-activité et d'une identité collective

La première révolution industrielle a profondément modifié la structure économique, urbaine et les réseaux de villes des pays européens. De nombreux auteurs ont étudié ces phénomènes en associant la naissance de la ville industrielle avec celle de l'urbanisme (Racine, da Cunha, Matthey, 2007), mais aussi en dénonçant sa dégradation (Mumford, 1971). Le développement urbain est alors allé de pair avec l'industrialisation dans une relation complexe étudiée à travers les témoignages dont la trace a été transmise via la littérature classique (Dickens, Hardy, 2005 ; Lehan, Defoe, 2009). Cette croissance urbaine s'est accompagnée de l'arrivée de nouvelles populations et d'un changement de fonction de la ville : elle n'est plus seulement un lieu de pouvoir ou de commerce, elle devient un lieu de production, et surtout d'emploi. La ville polarise de nouvelles infrastructures : les usines (Fontant, Klein, Levesque, 2003). Ces usines, de tailles variables, se concentrent en créant des quartiers industriels où le paysage urbain va muter pour se composer de cheminés, d'entrepôts, de machines, produisant fumées et rejets en tous genres. Les quartiers ouvriers au bâti particulier accompagnent ces créations d'entreprises qui deviennent peu à peu caractéristiques de ces nouvelles villes industrielles⁵⁶ dont les populations vont progressivement valoriser ces nouveaux modes de travail modifiant l'ensemble des modes de vie.

Au cours du XX^e siècle, de nombreuses villes ont connu l'hégémonie, la concentration et/ou la domination d'une entreprise ou d'un secteur d'activité qui a imprégné en profondeur la société locale. Ces villes mono-industrielles étaient très communes à partir de la première révolution industrielle avec le développement de la mécanisation, le passage de l'artisanat à la production de masse fortement consommatrice de main-d'œuvre. Les exemples de telles villes sont très nombreux et souvent emblématiques, positivement ou négativement, et chaque pays voire région en possède plusieurs. Ces villes ont souvent associé à leur nom celui de l'entreprise ou du secteur d'activité qui y dominait avec des marque-ville de telles entreprises, comme si la ville appartenait à l'entreprise en question. Nous pouvons citer, parmi les plus emblématiques : Clermont-Ferrand, ville de Michelin ; Detroit, ville de General Motors ; Turin ville de Fiat... Cette emprise est aujourd'hui plus réduite qu'auparavant dans les économies locales mais elle reste puissante dans les mentalités et l'image renvoyée (Jamot, 2009). Cette « possession » était particulièrement pré-

⁵⁶ Nous sommes conscients que de très nombreuses villes préexistent à l'industrie. Le sens de nouvelles villes s'applique seulement à la nouveauté des implantations industrielles.

sente dans ces villes-d'entreprises (ou *corporate-town* / *company town*, terme souvent mal traduit par « ville ouvrière » ou « cité ouvrière ») ; des villes développées et parfois créées par une entreprise et administrées par elle sans intervention de l'Etat. La compagnie était propriétaire des terrains, et y construisait des logements, des espaces de services et de loisirs, des écoles, des églises, parfois des magasins et avait ses propres services de transports reliant les centres de productions aux espaces réservés pour le logement des employés (Besherer-Menethy, 2007). La cité jardin pourrait sembler un bon exemple, cependant les espaces urbains influencés par une entreprise ou un secteur ont souvent des interactions plus complexes, moins évidentes et visibles que dans les corons ou les villes minières. Parfois, l'entreprise n'a pas elle-même construit de logements et son influence intervient plutôt dans un rapport de force avec les autorités publiques qui sont alors chargées de financer les aménagements jugés nécessaires par le lobby industriel.

Cette mono-industrie et l'entreprise ou le secteur associé (sidérurgie, textile, automobile) ont très fortement influencé leur ville d'implantation. Dans un premier temps cette mono activité a participé à construire sa richesse avec le développement d'une classe de bourgeois et de patrons qui devenaient de nouveaux acteurs de la société. Ils créent des centres de productions à travers des usines qui modifient le paysage traditionnel des villes industrielles, où des cheminées, des entrepôts et des logements ouvriers apparaissent. En agissant sur la ville, les entrepreneurs influencent sa population et son organisation, en intégrant les cercles de pouvoirs qui étaient auparavant réservés aux marchands et à la noblesse, modifiant ainsi les jeux d'acteurs. Les rues des bouchers, des cordonniers font place aux quartiers des usines, à la place de la forge ou à la rue de l'acier. L'avènement de ces chefs d'entreprises, qui oscillent entre paternalisme et course à la productivité, s'accompagne aussi de la naissance d'une nouvelle classe sociale essentielle au nouveau système : la classe ouvrière. L'ouvrier, souvent venu au début des campagnes, va se rassembler en quartiers, en associations sportives ou culturelles dans lesquels il se structure et s'affirme peu à peu, commençant à prendre conscience de son poids dans le nouvel ordre économique et urbain. Les pouvoirs publics et les autorités locales ont assez rapidement participé à cette concentration, par facilité, pour des conséquences économiques positives, pour l'image positive de puissance s'en dégageant, ou par conflits d'intérêt avec des personnalités politiques souvent issues du monde de l'industrie dans un jeu de pouvoir perpétuel. Tous les acteurs étaient alors persuadés que l'industrie de leur ville avait un caractère durable et totalement bénéfique pour leurs habitants.

2.1. Un développement économique centré sur un nombre réduit d'industries

La puissance économique des territoires de l'industrie lourde a été progressive tout comme la concentration des activités, de l'emploi et de la création de richesse sur quelques types d'industries particulières. Celles-ci ont souvent eu un lien très important avec les ressources locales issues du sol, des plantes, ou encore importées grâce à un système de communication efficace. Par la suite seulement, les forces politiques ont tenu un rôle crucial dans le développement de ces activités et ont favorisé leur concentration par des investissements publics, des réglementations favorables ou des commandes d'Etat. Les forces d'innovation et de création d'entreprises ont aussi eu un rôle d'accélérateur pour cette concentration sectorielle : les brevets liés au travail des métaux ont été, jusqu'à l'apparition des centres de recherches, essentiellement déposés par des industriels implantés dans des pôles urbains spécialisés. À Dudley, dans le Black Country, par exemple, des fours pour faire fondre le fer, épurer l'acier ou réduire le besoins en énergie ont été créés avec la venue d'ingénieurs

de toute l'Europe (*Black Country Living Museum*, 2007). Dans un premier temps cela a favorisé la prospérité de ces territoires en leur permettant de renforcer une position souvent dominante par le biais de relations privilégiées entre les différentes branches du secteur ainsi que l'implication des acteurs locaux et nationaux.

2.1.1 Une croissance économique basée à l'origine sur une ressource unique

Dans les villes où la mono-activité domine, on peut expliquer l'origine de la richesse suivant plusieurs facteurs. Dans certains cas, la découverte et l'exploitation de ressources, souvent minérales, présentes à proximité a servi de déclencheur au processus d'industrialisation. De cette extraction ou récolte, nous sommes passés à la transformation (sur place ou à proximité des gisements) avant la vente. Dans d'autres, ce sont les entrepreneurs locaux qui ont été, par l'innovation, le point de départ de l'industrialisation massive. Il faut rappeler que dans de nombreux cas, l'innovation était étroitement liée au contexte artisanal local, lui-même relié aux richesses du territoire et aux opportunités présentes.

En Europe, de nombreuses régions minières se sont souvent spécialisées par la suite dans la transformation des minerais extraits localement en métaux et le cas de Bilbao est assez typique. À l'origine les sols de Biscaye, la *Diputación* de la ville⁵⁷, étaient très peu fertiles et en dehors d'activités pastorales, ils étaient peu exploitables. La population s'est tournée vers les ressources minérales du sol avec l'extraction du charbon et du fer des montagnes environnantes de manière non industrielle dès le XVI^e siècle (Fernandez-Perez, 2007) voire même dès le XIV^e s. avec l'utilisation de fer dans les premières armes à feu (Gonzalez-Protilla, 1985). Ce minerai de fer de très bonne qualité a permis, lors de sa transformation, de produire du métal (fer et acier) réputé dans toute l'Europe lorsque les processus d'extraction se sont modernisés et qu'une exploitation massive a pu être mise en place avec la première révolution industrielle. La production basque servait même à l'industrie anglaise en étant chargée au port de Bilbao puis exportée vers les grands centres sidérurgiques britanniques. L'apport du métal a, bien entendu, transformé l'activité de construction navale qui était déjà présente du fait de la localisation, en fond d'estuaire, de la ville. Le port de marchandises, très important au XIV^e siècle a évolué en intégrant les ressources naturelles et les nouveaux modes de production à ses activités plus anciennes de travail des métaux et de construction de navires de commerce et de galions de guerre. La localisation géographique particulière de port protégé et d'estuaire a favorisé une croissance économique qui irradiait la ville en ayant pour origine les usines des berges du Nervión.

En Grande-Bretagne, berceau de la révolution industrielle, de nombreuses régions ont suivi la même évolution. À l'origine, la situation du Black Country n'a rien de particulière. Ensemble rural avec de très nombreux petits bourgs⁵⁸ et une noblesse locale, Dudley, Wolverhampton, West Bromwich, Oldbury et Walsall fonctionnent en quasi autarcie, éloignés des grands centres économiques du royaume du fait d'un réseau de transports très médiocre et d'un enclavement terrestre majeur. Alors que la situation pourrait être handicapante pour le développement d'une industrie lourde, la présence de gisements de charbons de surface, en grande quantité et situés à seulement quelques mètres de la surface, a déclenché une véritable révolution technique et économique. Les bourgeois et la noblesse locale, qui comprenaient de nombreux ingénieurs, perçoivent très rapidement les applications industrielles d'une telle

⁵⁷ Comme expliqué dans le chapitre précédent, le Pays basque est une région subdivisée en trois *diputaciones*, l'équivalent de départements français avec une autonomie très importante. Les *diputaciones* ont notamment en charge l'aménagement du territoire.

⁵⁸ On dénombrait, à la fin du XVIII^e siècle, plus de 180 bourgs sur un carré de 18 km de côté.

manne et les forges se multiplient sous forme de petites et moyennes entreprises qui laissent plus penser à de l'artisanat qu'à une réelle industrialisation. Pourtant, celle-ci devient massive avec la fusion, dès la fin du XIX^e siècle, de différentes entités sous la houlette des entrepreneurs locaux avec un appui politique important. En effet, l'enclavement du Black Country n'a pas empêché la noblesse locale de jouer un rôle majeur dans l'histoire de la monarchie britannique, dès le XVI^e siècle, avec un des lords de Dudley qui devient roi d'Angleterre en épousant Jeanne Grey⁵⁹. Malgré une fin tragique, les Ducs de Northumberland dont font partie les Dudley, gardent de solides appuis au sein des instances politiques et, ce, jusqu'à la seconde guerre mondiale. Cela a notamment facilité la création et surtout le financement des milliers de kilomètres de canaux (Vaqué, 2012) conjointement avec les entrepreneurs locaux. Ce soutien politique s'est également traduit par la fabrication exclusive, pendant des décennies, de navires destinés à la famille royale ou celle d'armes à feu pour le royaume. On produit aussi des chaînes, des ancres de marine (dont l'ancre du Titanic), des rails et des wagons de chemin de fer. L'appui politique n'est donc pas l'unique cause du développement industriel du Black Country, l'esprit du capitalisme y est fortement présent. La volonté d'entreprendre et d'essayer est véhiculée par la bourgeoisie dont les membres ont souvent effectué des études d'ingénierie.

Une des raisons expliquant la localisation de Nowa Huta et de son aciérie géante est en partie liée aux gisements, même si la volonté politique reste prépondérante. En effet, la ville se situe sur la ligne de chemin de fer reliant les mines de charbon de Silésie à celles de fer d'Ukraine. La Silésie, plus grande région minière de Pologne, connaît un accroissement urbain très important et des centres sidérurgiques majeurs s'y développent⁶⁰, mais Nowa Huta, projet étatique, va voir le jour à quinze kilomètres du centre-ville de Cracovie. Il y a en effet trois solutions d'implantation alors que les gisements de fer et ceux de charbon ne sont pas situés au même endroit : sur un des deux sites ou à mi distance des deux. Le gouvernement communiste choisit, pour des raisons plus idéologiques qu'économiques, de fonder un combinat à Cracovie, entre les deux gisements (chapitre 1). À l'origine, la région de Małopolska est loin d'être une région industrielle : l'occupation autrichienne et son précédent statut de capitale nationale avaient plutôt orienté ses activités vers la culture, la religion ou le commerce. C'est une volonté politique qui impose l'industrialisation massive de la ville avec la création d'une ville nouvelle, Nowa Huta, et d'un complexe industriel associé. Le système communiste lance la construction au début des années 1950 d'une aciérie qui emploiera jusqu'à plus de 42 000 personnes et qui deviendra un des plus grands centres sidérurgiques du monde en production et en concentration d'ouvriers (Miezian, 2004).

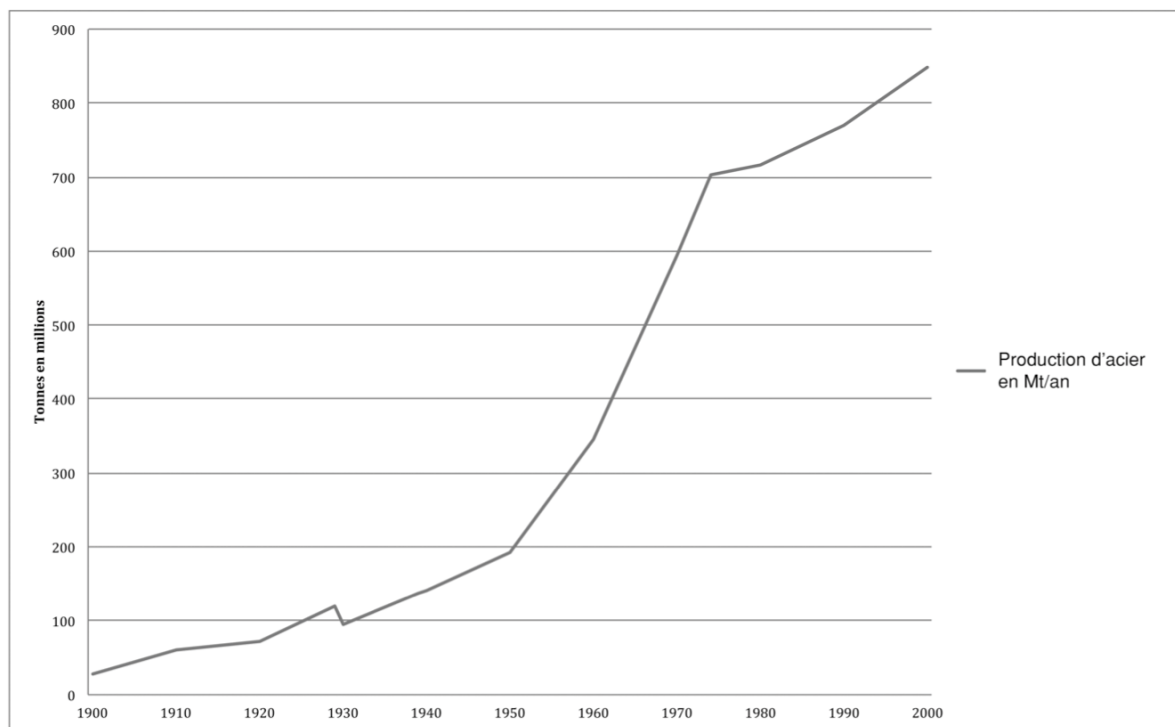
Les gisements, qu'ils aient été de qualité (Bilbao), en grande quantité (Lorraine, Silésie), ou très proches de la surface (Dudley) ont tous participé à l'industrialisation de leurs territoires et à l'enrichissement de leurs exploitants. Les propriétaires des mines de fer basques ont ainsi investi dans les forges tout en restant propriétaires de leurs mines afin de s'assurer d'un approvisionnement régulier et réduire jusqu'à 80 % le coût du minerai de fer par rapport à celui « d'importation ». Cela avait pour conséquences d'être encore plus compétitif sur le marché (Fernandez-Perez, 2007). La croissance mondiale de la production d'acier (Fig. 10)

⁵⁹ Leur règne dura 9 jours avant qu'ils ne se fassent emprisonner à la tour de Londres et exécuter par Marie I^{ère}, fille d'Henri VIII.

⁶⁰ La Pologne a été pendant de nombreuses années partagée entre la Prusse, l'Empire Austro-hongrois et la Russie (partition de 1793). La Silésie était considérée comme faisant partie du territoire allemand avec un peuplement germanique et la volonté politique de développer l'industrie. Cracovie était sous contrôle autrichien et bénéficiait d'une certaine autonomie comme en Ukraine (Charbonneau, 2008), mais sans développement industriel particulier.

a été continue entre 1900 et 1977 en dehors d'une légère baisse lors de la crise de 1929 : +157 % entre 1900 et 1920 ou encore a été multipliée par 4,2 entre 1950 et 1970. La concentration d'activités dans ce secteur en expansion a, dans son ensemble, été continue et les produits sont toujours utilisés en très grande quantité par les sociétés et les économies actuelles, assurant aux entreprises de ce secteur des débouchés nombreux.

Fig. 10 – La production d'acier dans le Monde de 1900 à 2000



Source : Astier, Sidérurgie, *Matériaux métalliques*, 2001, p.4

Les bénéfices dégagés par ces activités et par l'artisanat ont permis d'augmenter le pouvoir d'investissement de la bourgeoisie et de favoriser la création d'entreprises ou leur extension. Parmi les exemples de très grande croissance et d'investissements majeurs, l'aciérie San Francisco, rebaptisée par la suite Altos Hornos, produisait, au tout début du XX^e siècle, la moitié de la fonte du pays. L'ensemble des sidérurgies basques ne consommaient alors que 10 % du minerai extrait dans la province (Harrison, 1978, p. 70-76). Le reste était vendu à d'autres régions espagnoles au prix fort (Asturies et Catalogne notamment) et aux pays de la première révolution industrielle grâce aux infrastructures portuaires de la ville. Toujours à Bilbao, les exportations, l'industrie lourde et le développement du commerce et des échanges ont engendré la création d'une Bourse. Les armateurs basques et les entrepreneurs de la sidérurgie ont créé la Stock Exchange (la Bourse de Bilbao) en 1890 (Douglas, 2005), afin de pouvoir investir leurs bénéfices et trouver des fonds pour financer leur activité. Cela n'a été permis que grâce à un tissu d'entrepreneurs dense et bien reliés entre eux qui ont joué un rôle majeur dans l'industrialisation des territoires en donnant à l'artisanat une nouvelle dimension.

Avant de discuter de l'importance de l'entrepreneur dans l'économie des villes de la mono-activité, il convient d'en éclaircir la définition tout en gardant à l'esprit les limites de celle-ci expliquées par Fillion (1991, p. 154) et l'absence de consensus sur le sujet. Nous n'entrerons donc pas dans le débat déjà abondamment traité (Gartner, 2001 ; Chell, 1991, p. 36 ; Wtterwulge, 1998). Nous considérerons simplement l'entrepreneur comme une

force de création et de développement d'entreprises, souvent propriétaire et dirigeant de celle-ci ; aucun des termes n'étant ni exclusif ni obligatoire (Wterwulghe, 1998, p.33). L'entrepreneur peut être présent dans des Petites et Moyennes Entreprises (PME⁶¹) où il est souvent à l'origine de la société, comme dans les grands groupes. Il est, dans tous les cas et dans tous les territoires de l'industrie, un acteur majeur du développement économique.

À l'origine, les entrepreneurs ont fait passer des micro entreprises fabriquant des produits non standardisés tous différents à une production régulée et calibrée de masse (passage de l'artisanat à l'industrie, Mérenne-Schoumaker, 1991, p. 5). Des chefs d'entreprises se sont parfois démarqués dans l'Histoire dans ce que Carroué et *al.* (2005) ont

**Encart 1 – Famille dynastique
et industrie dynastique**

La notion de famille dynastique et par extension celle d'industrie dynastique peut être comprise comme la création par une famille d'entrepreneurs d'une activité liée à un savoir-faire local ou à une invention qu'ils développent. Ce développement se poursuit dans le temps renforçant la richesse de la famille et son impact sur l'économie locale, marquant le territoire et l'identité de la ville qu'ils occupent. Parmi les plus connues, on peut citer Ford, Michelin, Krupp (Moine, 2000).

appelé les familles dynastiques qui ont grandement influencé l'économie de certaines villes. Des systèmes industriels dynastiques en ont découlé, basés sur les productions de la famille d'entrepreneur à l'origine de la richesse, qui ont orienté la structure industrielle de la ville.

La plupart des entreprises des familles dynastiques ont été à l'origine de petites structures n'employant que quelques personnes. C'est par des investissements et des rachats successifs qu'elles se sont agrandies pour

devenir de grands établissements comprenant plusieurs unités de production. Que ce soit la famille Peugeot, meuniers d'origine puis fabriquant des moulins à café avant de se lancer dans l'industrie automobile à Sochaux, ou la forge Krupp (Krupp AG), les grandes entreprises industrielles privées sont donc, le plus souvent, issues de TPE⁶². La forge de Krupp comptait sept ouvriers en 1826 dans son usine d'Essen (Boutillier, Uzunidis, 2006, p. 24), Michelin cinquante-deux, etc.

Alors que l'entreprise Krupp avait commencé avec très peu de salariés, la croissance a été extrêmement rapide à partir de 1865, date charnière⁶³ qui représente une explosion des ventes et des investissements réalisés (Fig. 11). Après ce cap, la hausse du nombre d'employés travaillant pour la famille Krupp a été de 455 % entre 1865 et 1887 soit une augmentation annuelle moyenne de 20 %. Le cas des aciéries Krupp n'est pas exceptionnel, il est même plutôt commun et l'on retrouve des évolutions de ce type dans le Black Country par exemple. Les forges de Patent Shaft & Axletree Company, à Wednesbury, ont elles aussi connu un développement très important. Sous l'action d'entrepreneurs, l'entreprise a racheté ses concurrents et a réalisé des investissements considérables afin de renforcer ses centres de productions (Warren, 1998). Patent Shaft a donc, en 1946, doublé sa production d'acier avec le rachat d'un concurrent du Black Country, construit des laboratoires accolés à ses usines pour favoriser l'émergence de nouvelles techniques de travail des métaux et la création de nouveaux alliages. Les interactions entre les entrepreneurs-exploitants et les entrepreneurs-inventeurs ont donné lieu à des synergies débouchant souvent sur une concentration des moyens de production et

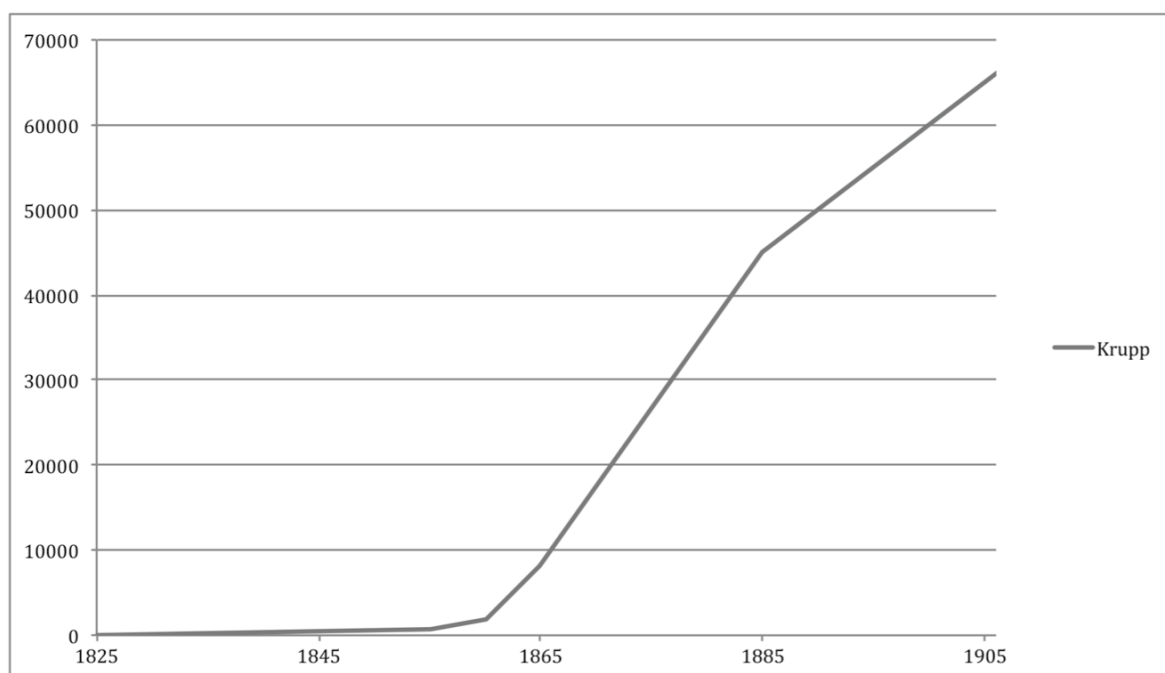
⁶¹ Entreprises qui d'après l'INSEE comptent moins de 250 salariés, qui réalisent un chiffre d'affaire annuel inférieur à 50 millions d'euros et dont le bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros.

⁶² Les Très Petites Entreprises ont, d'après la Commission Européenne, moins de 10 salariés ; un C.A et un bilan annuel inférieurs à 2 millions d'euros.

⁶³ Cette date charnière est présente dans toutes les entreprises dynastiques et elle marque le passage de l'atelier familial à l'industrialisation de la production.

le développement d'innovations en intégrant les savoir-faire des entreprises absorbées. Les mutations dans les processus de production qui en ont découlé ont permis aux entreprises de dominer des segments entiers du marché. Ainsi, après avoir signé un contrat d'exploitation de brevet avec Henry Bessemer, Samuel Lloyds, des forges Lloyds dans le Black Country, put obtenir le monopole pendant dix ans sur les tubes d'aciers pour chemins de fer (Parker, 2010).

Fig. 11 – Evolution du nombre d'employés de la forge Krupp de sa création à la première guerre mondiale, exemple type de la sidérurgie familiale



Source : Boutillier, Uzunidis, 2006, p. 24.

Ainsi, les entreprises de la sidérurgie ont souvent eu des relations très étroites avec les autres secteurs économiques comme les transports. En effet, lors de la Révolution Industrielle, le principal débouché pour l'acier était les rails des chemins de fer alors en pleine expansion. Dans la plupart des régions, les secteurs des transports et de la fonte des métaux n'étaient que des partenaires commerciaux. Cependant, dans d'autres, les relations étaient plus complexes. Par exemple, au Pays basque les industriels de la sidérurgie ont échangé avec les entreprises de construction et d'exploitation des chemins de fer des parts de leurs entreprises. Ainsi, les sidérurgies siégeaient au conseil d'administration des compagnies ferroviaires et inversement. Cela permettait aux premières de s'assurer un nombre régulier de commandes et des réductions sur le transport et aux secondes de fidéliser d'un même coup leurs fournisseurs et clients (Fernandez-Perez, 2007). Les Altos Hornos de Bilbao et la Compania del Norte avaient cette synergie, la première produisant l'acier et la seconde assurant le transport ferroviaire.

Ces entrepreneurs locaux, par la création ou le développement de nouvelles productions, ont souvent participé au renforcement d'une identité locale voire de sa création en mettant en avant des produits phares dans ce que C. Jamot a appelé une « vitrine de savoir-faire » (Jamot,

2009, p. 62). Comme nous l'avons montré précédemment, Bilbao a, pendant 250 ans, produit plus de la moitié des navires de guerres de l'Espagne ainsi qu'une quantité importante d'armes qui servaient à alimenter les arsenaux royaux. Elle jouissait, de ce fait, d'une très grande aura parmi les décideurs politiques dès le XVI^e siècle, comme premier fournisseur de l'Invincible Armada. Ces liens se sont quelque peu affaiblis mais la réputation des navires issus des chantiers navals de l'agglomération a persisté jusqu'à la reconversion des ateliers pour la production de navires de commerces et de croisières. La Lloyd & Co. Ltd, entreprise du Black Country a, quant à elle, construit plusieurs yachts pour les souverains anglais. Dans la continuité, les entreprises du Black Country ont aussi eu un destin royal lors de la Première Révolution anglaise, lorsque le roi Charles 1^{er}, en guerre contre le Parlement, chargea les sidérurgistes de Dudley et de Wolverhampton d'approvisionner son armée en armes et munitions. Patent Shaft a participé à la construction de réseaux ferrés anglais et de leurs wagons dont plus de 6 000 seront fabriqués par l'entreprise au début du XX^e siècle (Parker, 2010). Elle produisit également de très nombreux ponts pour l'ensemble des colonies anglaises, exportant sa marque et se faisant ainsi connaître sur trois continents du Royaume. Cette diffusion internationale des produits venus du Black Country, de Bilbao et d'ailleurs a renforcé l'importance stratégique et la réputation des industries locales vis-à-vis des autorités politiques de leurs pays respectifs mettant en avant l'industrie lourde et navale. Cet intérêt a souvent débouché sur le développement ou le renforcement de nouveaux centres de production par les gouvernements, de manière directe ou indirecte.

Dans certaines régions, ce sont les autorités politiques qui ont développé le secteur industriel parfois de zéro, surtout dans les pays où l'Etat était interventionniste et de surcroît dans les Etats autoritaires. Ces formes d'industrialisation massive étaient très communes dans les pays du bloc communiste où l'Etat régissait tous les aspects de la vie des Hommes et de l'économie. Comme vu dans l'introduction, dans ces pays, plus que dans tous les autres, l'industrie lourde était primordiale pour les autorités politiques.

2.1.2. Des pouvoirs publics qui ont participé au renforcement de la concentration d'activités de même type

L'Etat s'est alors impliqué de deux manières. D'une part, il a renforcé des industries déjà présentes sur le territoire ce qui diminuait les investissements et donnait des résultats plus rapides et plus visibles. En s'appuyant sur des infrastructures et des forces (humaines, intellectuelles et matérielles) existantes, cette solution était aussi moins risquée et plus abordable en termes d'aménagement du territoire que la création pure de tout un secteur industriel. Cependant, lors de politiques publiques interventionnistes, des investissements considérables ont été réalisés pour implanter, sur des sites choisis, de nouveaux centres de production.

Dans les pays occidentaux, les produits de l'industrie lourde étaient utilisés dans les industries mécaniques qui entraînaient une modernisation de la société dans son ensemble (transport, usines, infrastructures, etc.). La création pure de villes mono-industrielle a, la plupart du temps, eu lieu dans les pays du bloc soviétique et plus particulièrement en Russie. Le Septième Plan (1959-1965) avait pour objectif une augmentation de 9,3 % de la production brute de l'industrie lourde contre 7,3 % pour l'industrie légère (Nations Unies, 1960). Pour atteindre ces objectifs, 70 % des investissements à destination de l'industrie étaient consacrés au développement de l'industrie lourde. De plus, dans l'idéologie marxiste, l'espace devait produire du social et être le

reflet de la société (Richard, 2002, p.74), la planification urbaine et économique a donc joué un grand rôle dans ces pays communistes. En Pologne, un des exemples de création urbaine et économique *ex-nihilo* les plus marquants a été implanté à quinze kilomètres à l'est de Cracovie dans ce qui fut appelé Nowa Huta. Après la seconde guerre mondiale, la Pologne était un satellite de l'URSS et, en mai 1947, la décision fut prise de construire un combinat dans le pays. Pour des raisons officiellement économiques et officieusement politiques, Nowa Huta fut implanté à proximité de Cracovie. Le terrain se situait à mi-chemin entre les mines de fer d'Ukraine et de charbon de Silésie, il était large, plat et à proximité de la Vistule pour l'approvisionnement en eau avec une faible population sur place mais un réservoir de peuplement dans les campagnes environnantes. Officieusement, le gouvernement communiste voulait créer une ville industrielle capable de concurrencer, puis d'absorber Cracovie, ville bourgeoise et catholique où le référendum pour que le pays devienne communiste avait été le plus défavorable au Parti. Il fallait donc « socialiser » la ville voisine qui ne correspondait pas à l'idéologie dominante à partir de Nowa Huta (Stenning, 2001 ; Chignier-Riboulon, Semmoud, 2002).

La construction du quartier-ville⁶⁴ a commencé en 1949 lors du Sixième Plan et celui de l'aciérie associée l'année suivante ; l'usine commença sa production deux ans plus tard malgré de nombreuses difficultés (Vaqué, 2007). En dix ans, plus de dix mille logements, quatre-vingt-dix kilomètres de routes, cinq cents kilomètres de conduites d'eau et de vapeur, quinze écoles, cinq bibliothèques, un cinéma et un théâtre ont été construits (Przybylska, 2001). L'ensemble forme une ville complète qui a la particularité de répondre à un double objectif : économique et politique.

D'un point de vue économique, le réseau de transports était mis en place pour alimenter le complexe sidérurgique 24h/24 en reliant la zone d'habitations aux portes de l'usine (liaison place centrale – Kombinat). Celle-ci était séparée du centre du quartier-ville par une zone forestière⁶⁵ censée absorber une partie de la pollution émise lors de la production et, comme à Arvida dont nous décrirons la situation par la suite, l'usine était placée suivant la direction des vents dominants, à l'est des habitations (80 % des vents soufflent Ouest-Est dans la zone). À l'inverse, jusque dans les années 1970, les liaisons Cracovie-Nowa Huta étaient très peu nombreuses pour des raisons politiques (Encart 2). Le quartier-ville devait se suffire à lui-même avec toutes les infrastructures de loisirs, d'éducation et l'absence de liens entre les deux entités urbaines était censé empêcher les « Nowahutains » d'avoir accès aux églises de Cracovie. Nowa Huta devait être une ville d'ouvriers sans Dieu.

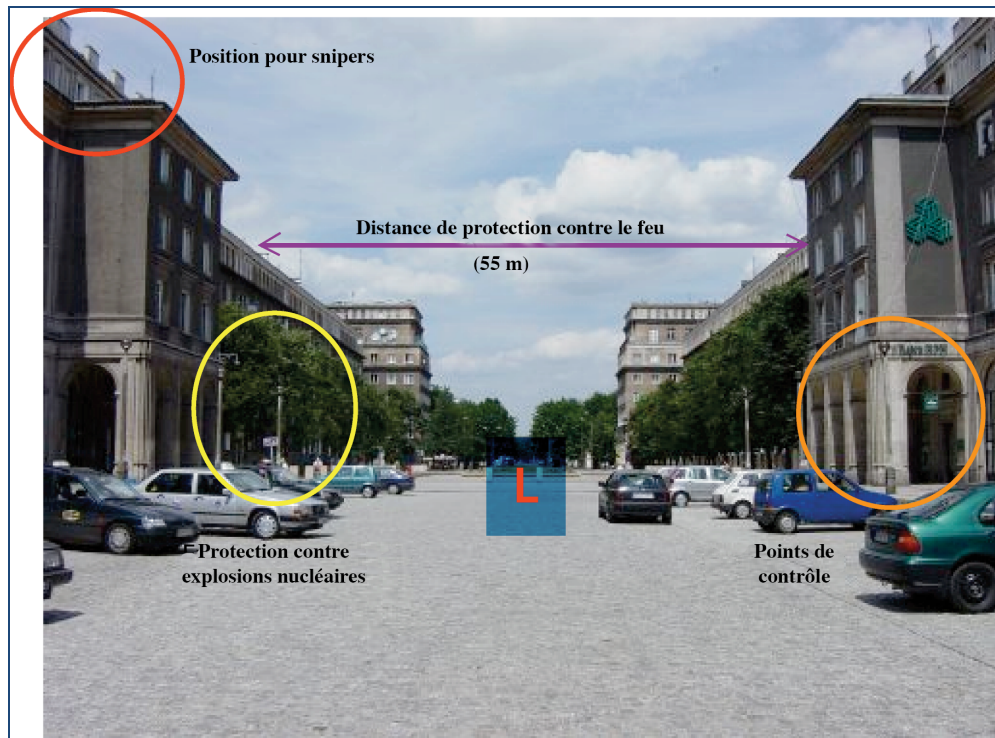
La concentration d'industries sidérurgiques ou reliées au combinat a été engagée par l'Etat pendant quarante ans par différentes phases. Le but était de porter la production d'acier à dix millions de tonnes par an grâce à plus de 45 000 ouvriers. En réalité, l'aciérie Lénine produisait, en 1977, à son apogée, 6,7 millions de tonnes, ce qui était déjà bien supérieur à la plupart des grandes aciéries américaines. Le site fut renforcé par un réseau de plusieurs centaines de kilomètres de voies ferrées, un hôpital, une station d'épuration ainsi qu'une centrale électrique. De nombreuses industries dédiées à l'approvisionnement de ce complexe furent aussi implantées par le gouvernement comme des fabriques de savon, de vêtements pour les travailleurs, etc. Une sablerie et une usine de béton ont aussi été construites pour les besoins de l'aciérie et l'on construisait en quasi permanence de nouveaux bâtiments. Ces

⁶⁴ Nous utiliserons, tout au long de notre étude, ce terme pour désigner Nowa Huta. En effet, il a été construit à l'origine comme une ville à part, indépendante, mais qui a été intégrée en tant que quartier à Cracovie quelques années après sa fondation.

⁶⁵ Où, malgré tout, des jardins ouvriers ont été implantés.

entreprises « annexes » ont donc fonctionné grâce et pour la sidérurgie locale avec des commandes permanentes pour Nowa Huta.

Fig. 12 – Des rues issues de la guerre froide, l'Allée des Roses



Source : Vaqué, 2011 ;

Encart 2 – Réalisme social et architecture politique

*En orientant l'architecture et la forme d'une ville pour répondre à des besoins et à une idéologie spécifique, la disposition et l'organisation des bâtiments tiennent une place primordiale. L'idéologie de construction, en dehors de l'économie était politique et sécuritaire. Dans un contexte de guerre froide, une des peurs du Régime était une attaque de l'Ouest ou une rébellion de ses satellites. Les rues étaient donc larges de 55 m ce qui, d'après les études soviétiques, est supérieur à la distance que peut sauter un feu. Le toit des immeubles est constitué pour partie de fausses cheminées censées cacher d'éventuels snipers. Les rangées d'arbres bordant les axes de communications majeurs devaient ralentir le souffle d'une explosion nucléaire, la forme particulière des unités d'habitation ne devrait pas s'écrouler en cas de bombardement aérien et les portes des blocs pouvaient facilement servir à filtrer l'accès complet à l'ensemble des quartiers. La disposition en rectangle avec cours intérieures devait aussi permettre une meilleure surveillance des habitants entre eux (et des dénonciations aux autorités policières) (Vaqué, 2006). Sur l'Allée des Roses, une statue de Lénine (en **L** sur la Fig. 12) trônait au centre de la place. (Recherches personnelles, Miezia, 2004.*

Les combinats, rassemblant, lors d'un même processus de création un centre de production et un espace de vie, ne sont pas exclusifs aux pays de l'ex URSS. Des *company town*, villes fondées et gérées par une entreprise autour de son activité, ont été créées à l'Ouest, en particulier aux Etats-Unis et au Canada et les exemples sont nombreux. Ces villes sont souvent situées sur un gisement de minerai qui est transformé sur place, ce qui

les différencie d'une ville minière. ARVIDA (ARthur VIning DAVis) est un exemple typique de ce genre de villes, son seul nom évoquant la puissance et la volonté d'un industriel⁶⁶ américain de l'hydroélectricité qui choisit de se diversifier dans la production d'aluminium, une industrie fortement consommatrice d'électricité, à Saguenay au Canada. Au confluent de deux rivières et à proximité de mines de bauxite, c'est une véritable ville⁶⁷ de quelque 1 500 habitants qui fut érigée en trois ans avec deux quartiers résidentiels et un quartier d'affaires (Iguarta, 1996). Les constructions de logements et d'usines s'enchaînaient ainsi qu'un hôpital, des commerces et une gare. Des logements construits par l'entreprise étaient revendus à des prix préférentiels aux employés de la compagnie. Une des particularités de cette ville et des villes d'entreprise de manière générale était qu'elles étaient régies par leur propre règlement et leurs propres lois avec une police et des services d'éducation. Selon son fondateur, l'ouvrier devait pouvoir se consacrer pleinement à sa tâche et avoir une production de grande qualité s'il n'avait pas à se soucier de son logement ou de ses enfants. Une ligne de chemin de fer fut aussi construite pour relier les usines au réseau national en passant par Arvida.

Les ouvriers ressentaient ainsi une certaine allégeance et fidélité vis-à-vis de leurs employeurs. Cela permettait aussi une concentration de l'activité économique dominante et favorisait l'extension de celle-ci, ce qui a conduit les États à encourager ce mode de développement.

La spécialisation et la mono-activité étaient, au début de l'industrialisation des pays, un atout qui renforçait considérablement les entreprises. L'un des principaux avantages était la concentration de la main-d'œuvre sur un nombre réduit de secteurs évitant une dispersion de celle-ci. Ainsi, on arrivait à une concentration du savoir-faire local avec la création de synergies entre les différentes entreprises et les sous-secteurs de l'activité dominante, ce qui augmentait la productivité de l'économie locale d'une manière générale (Sordet, 2010). Pour Aly Loufty (Loufty, 1963), l'industrie lourde est la base nécessaire au développement des autres industries (alimentaires, légères, transport) et son essor « *assure non seulement la puissance économique, mais aussi la puissance politique d'un pays* » (p. 66). Cette citation tirée d'un ouvrage du début des années 1960, illustre un principe admis dans toutes les économies à la sortie de la deuxième guerre mondiale et pas seulement soviétiques. L'industrie lourde a donc suscité de grands espoirs de développement et de puissance partout dans le monde ; ils ont été favorisés, comme nous l'avons montré précédemment, par le soutien des États aux entreprises de ce secteur.

Les produits majeurs, ceux dont l'aura et la réputation dépassaient le strict cadre de la région de production, ont souvent reçu l'appui des autorités publiques. Ce soutien se manifestait par des commandes nombreuses et demandait une qualité exemplaire surtout dans le cas de l'approvisionnement des armées avec la production d'aciers blindés pour les chars d'assaut (Nowa Huta, Wednesbury), les navires de combat (Bilbao), les armes (Wolverhampton), les canons (Dudley) ou encore la poudre (Bilbao-Baracaldo). Ces achats ont participé à la pérennisation de ces entreprises ainsi qu'à leur expansion, plus particulièrement lors des deux guerres mondiales, renforçant encore l'importance de ces industries et leur aura. En période de difficultés, les entreprises exigeaient une aide de la part de leurs gouvernements qui faisaient de la subvention cachée en leur confiant des commandes dont ils n'avaient pas nécessairement

⁶⁶ ARVIDA vient du président du groupe industriel Alcoa qui fonda la ville, ARthur VIning DAVis.

⁶⁷ Le terme de ville est employé ici au sens fonctionnel dans une logique d'opposition ville-campagne avec une concentration d'emplois, et de services sur une surface réduite.

besoin. L'intérêt des Etats était tel qu'ils ont participé plus directement au développement des industries lourdes. Ainsi, en plus des commandes, la mise en place de lois protectionnistes assurait une domination du marché intérieur à ses entreprises (augmentation des droits de douane pour l'acier ou les navires d'autres pays).

Dans les villes où l'Etat n'intervenait pas directement pour une plus grande concentration, les entreprises étaient en concurrence sur une même gamme de produits, le regroupement des entreprises en un nombre restreint de grands établissements (concurrence endogène) s'effectuait par rachats successifs. La puissance économique des entrepreneurs des mono-activités leur permettait d'importants investissements et l'accroissement régulier de leurs activités était renforcé par l'appui des décideurs politiques. De fait, les quelques secteurs choisis ont imprégné totalement la société et son organisation influençant les rapports entre individus, leurs identités et l'organisation de l'espace urbain. Ce soutien, qui s'est souvent effectué *a posteriori* de l'implantation, a été plus contraint qu'issu d'un quelconque consensus, dans un jeu d'interdépendance et de besoin mutuel entre les entrepreneurs et les autorités publiques. L'employé n'était souvent qu'un intrant comme les autres que l'on pouvait amener sur le site en construisant les aménagements appropriés.

2.2. Le façonnement des territoires et des hommes

En passant du statut d'artisan à celui de chef d'entreprise bâtissant de nouvelles structures de production et des infrastructures pour ses employés, les développeurs de mono-industries ont pris une part croissante dans le façonnement des territoires qu'ils ont investis.

La forme des espaces urbains a été directement influencée par ses rapports avec l'industrie lourde comme les transports concentrés en direction ou à partir des usines. Les meilleurs emplacements (bords de fleuves, centre-ville, proximité des transports, terrains plats et fertiles) ont été occupés et réservés pour le développement des activités économiques mais ces espaces étaient rarement vides de toute présence humaine. Que ce soit Arvida (commune du Saguenay), Nowa Huta⁶⁸ (plusieurs villages de paysans étaient déjà là, les quartiers actuels en portent d'ailleurs le nom) ou Noisiel, l'industrie n'a pas été préexistante à l'occupation humaine. Cependant, la création, par les entreprises, de nombreuses infrastructures leur a permis de choisir comment faire en sorte que la ville réponde à leurs propres besoins et aux buts de leurs dirigeants.

Un des premiers choix d'implantation a été la localisation de l'ensemble productif par rapport à l'espace de vie existant ou en projet. D'une manière générale, l'industrie, et plus particulièrement l'industrie lourde, a besoin d'un espace plat à proximité d'une source d'eau et d'un accès à un système de transport performant pour des produits pondéreux. C'est ainsi que nous avons souvent retrouvé l'industrie lourde à proximité des fleuves et océans et lorsque cet accès à la navigation maritime n'existait pas, il a été créé⁶⁹, ce moyen de transport ayant la plus grande capacité en volume pour les intrants (charbon, minerai de fer) et les productions. À ces quais, ports, ont été rajoutées de nombreuses voies de chemin de fer, ce qui a favorisé le développement du train dans des espaces souvent mal reliés.

⁶⁸ Les divisions administratives des quartiers de 1999 ont en partie gardé les noms des anciennes communes préexistantes à l'aciérie (quatre quartiers sur cinq ont gardé leur appellation d'origine)

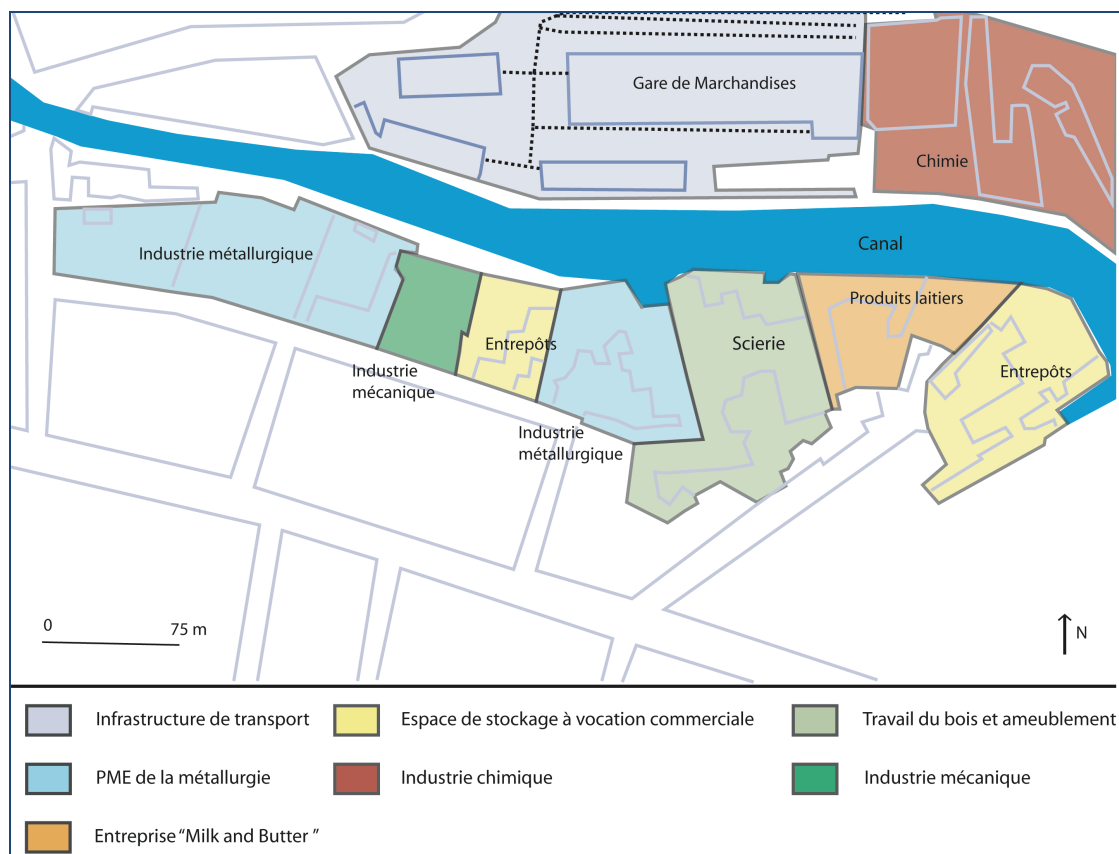
⁶⁹ Le Black Country est parfois appelé la Venise anglaise car, en moins de 50 ans, des centaines de kilomètres de canaux ont été construits pour transporter les produits issus des industries métallurgiques locales.

À l'origine, les industries nouvellement créées se sont souvent localisées à proximité de leurs propriétaires et donc dans le cœur des villes ; rares ont été celles qui se sont implantées à l'extérieur des zones d'habitation pour pouvoir étendre l'usine dans le futur.

Avec les préférences de localisation des industries lourdes et des industries dominantes, on se rend compte que les fronts d'eau (*Waterfront*) ont été largement colonisés par les entreprises y compris dans les centres urbains. Les exemples sont nombreux de ces entreprises monopolisant l'accès aux berges des fleuves, des canaux ou des côtes. Dans le Black Country, dans chacune des villes, les industries métallurgiques se sont retrouvées au bord des canaux comme à Wolverhampton ou Walsall ; à Dudley, la plus grande aciérie était elle aussi située au bord des canaux⁷⁰. Nous retrouvons la même situation au Pays basque où l'industrie lourde était surtout présente sur les berges du Nervi3n, de Bilbao à l'océan.

Ainsi le canal principal de Wolverhampton (Fig. 13) est complètement occupé par différentes industries sur les deux berges dans toute la partie centrale de la ville avec plus de deux industries sur 75 m de berges : industries chimiques, métallurgiques, mécaniques, etc.

Fig. 13 – Implantation des usines de travail des métaux à Wolverhampton au début du XIX^e siècle

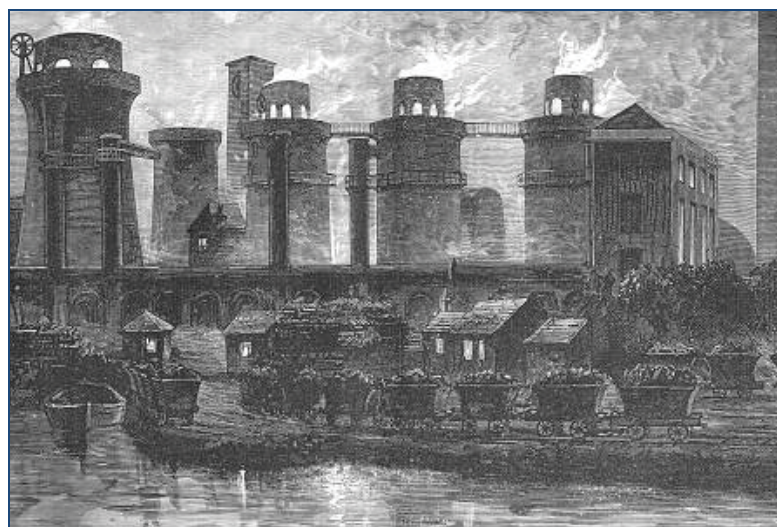


Source : Asley, 2004.

⁷⁰ Round Oak Steel Factory.

La situation était la même au Pays basque. La partie centrale de Bilbao était elle aussi occupée par une des usines des Altos Hornos de Bilbao. Plus en aval, les différentes entreprises des chantiers navals avaient aménagé des bassins de montage toujours visibles aujourd'hui et les quais plus au Nord déchargeaient les intrants (surtout des minerais) utilisés dans la production des métaux qui eux-mêmes servaient quelques kilomètres plus loin à la construction des navires. L'implantation des réseaux ferrés s'est faite sur les digues du fleuve offrant parfois une protection contre les inondations aux usines. Dans tous les cas, le fleuve était quasiment inaccessible aux autres activités et aux habitants de la ville : son caractère de « fracture de l'espace urbain » était ainsi fortement renforcé (Fig. 14), les voies ferrées succédant au complexe sidérurgique dans le nord du Black Country (implantation typique des berges de ce territoire et des espaces industriels lourds en général).

**Fig. 14 – Le complexe sidérurgique Patent Shaft & Axletree Company
à la fin du XIX^e siècle**



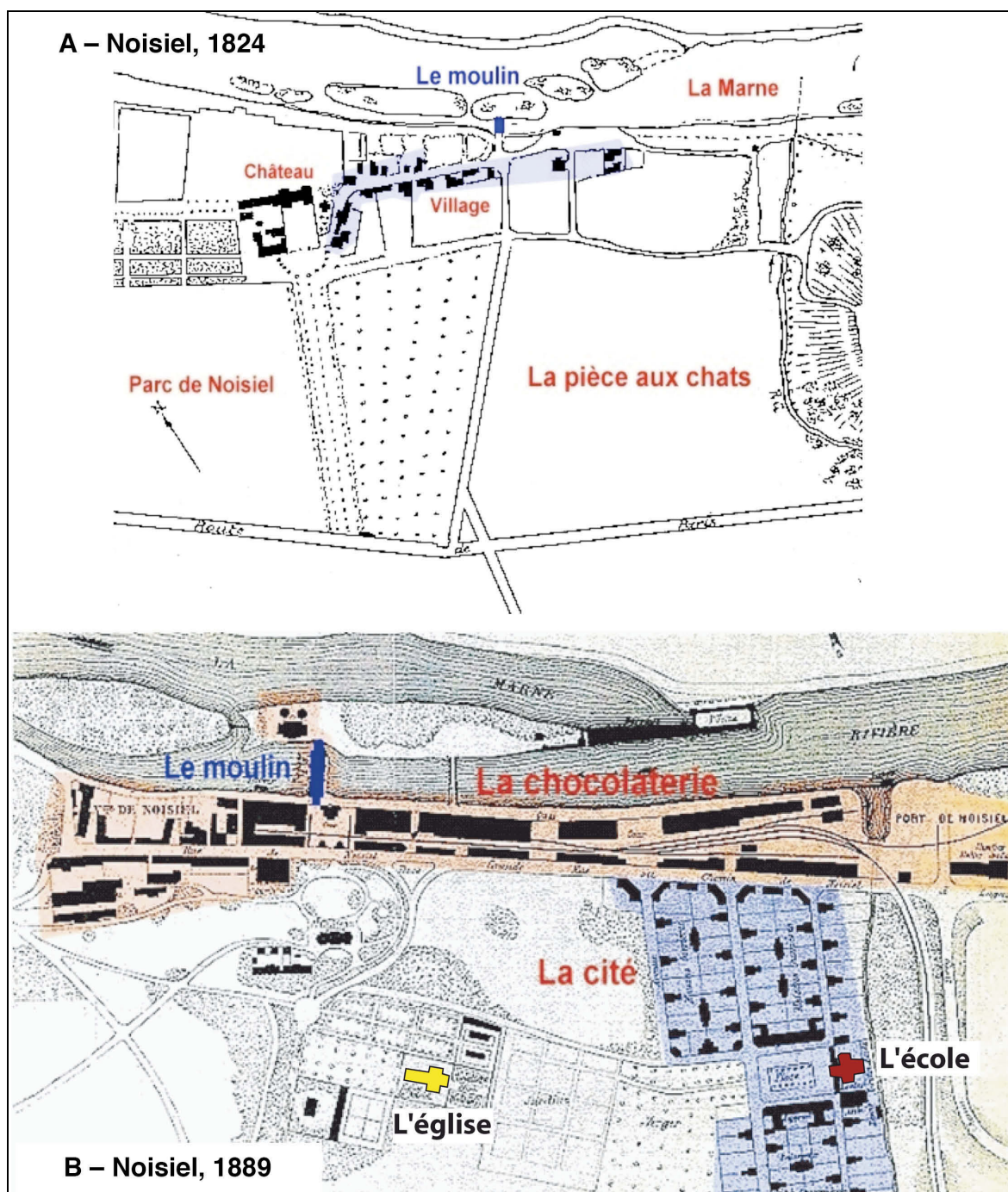
Source: Parker, <http://www.localhistory.scit.wlv.ac.uk/articles/Wednesbury/Industry.htm>

Cette situation en front d'eau est particulièrement vraie dans le centre des villes, surtout lorsque le tissu économique est constitué de petites et moyennes entreprises. Ces structures issues de l'artisanat en ont gardé les implantations originelles (à proximité de leur propriétaire voire dans le même bâtiment) entrant directement en conflit dans l'occupation des centres des villes et villages et fragmentant la rue principale entre les espaces commerciaux, de vie et de production.

Dans certains cas, les industriels ont racheté puis détruit des bâtiments réservés à d'autres usages afin d'agrandir leurs espaces de production comme à Noisiel, à vingt kilomètres à l'est de Paris, lieu d'implantation des chocolats Meunier.

Comme cela est montré par les deux cartes de 1826 et 1889 (Fig. 15), la rue principale a été complètement transformée : les habitations et les commerces ont laissé la place aux usines de la chocolaterie le long de la Marne, ce qui a occasionné des conflits entre l'industriel et les « locaux ». Conflits d'usage du sol, dans le choix des implantations mais aussi dans l'utilisation des infrastructures de transports où l'entreprise est accusée de saturer les réseaux locaux et d'orienter la ville à son image et suivant ses besoins. Les commerces et autres entreprises se

Fig. 15 – Carte de Noisiel en 1824 et 1889



Source : Lateb, <http://pone.lateb.pagespersoorange.fr/la%20cit%E9%20ouvri%E8re%20de%20noisiel.htm>

sentaient lésés par ce nouveau venu qui leur faisait concurrence et passer au second plan vis-à-vis des autorités politiques. Ce changement de priorité a été très peu apprécié par les premiers occupants, en bleu sur la première illustration⁷¹, qui obtiennent gain de cause au tout début de l'implantation des chocolatiers (Lateb, Internet). Cependant, l'entreprise, dans le cas d'une mono-activité ou d'une domination de l'économie locale, parvient généralement à s'imposer. À Noisiel, les habitations et commerces de la rue principale ont été en grande

⁷¹ <http://pone.lateb.pagesperso-orange.fr/chronologie.htm>

partie rachetés par la famille Meunier qui les a détruits pour laisser la place à ses usines (en orange sur la Fig. 15B) en déplaçant les lieux d'habitation et de commerce en dehors des rives. Cela lui a aussi permis de diminuer la concurrence avec ses magasins approvisionnés par la ferme de l'entreprise tout en récupérant une partie des salaires versés aux employés.

**Encart 3 – Les chocolats
Meunier et Noisiel**

La famille Meunier, pharmacien à Paris, a fondé sa richesse sur l'enrobage des gélules par une fine pellicule de chocolat. En voulant faire évoluer leur entreprise, ils ont investi dans un moulin à Noisiel pour profiter de l'énergie hydraulique. Lors du développement de leur activité liée à la pulvérisation du chocolat, ils ont été les tout premiers au monde à proposer le chocolat en tablette. En plus d'être industriels, ils étaient aussi armateurs. Afin d'assurer leur approvisionnement en provenance d'Amérique du Sud, ils ont fait construire le Belém, voilier français toujours en mer, pour le transport des fèves de cacao. Le moulin est aujourd'hui le siège français de la firme Nestlé (Tabeaud, Conte, Toma, 2001 ; Lateb, 2009).

Noisiel, comme de nombreuses villes où la mono-industrie s'installe, perd peu à peu son indépendance politique et identitaire et devient en quelques années une ville-Meunier avec la construction de la cité ouvrière et la montée en puissance de la famille d'entrepreneurs. Comme à Arvida et ailleurs, le Comité de Direction de l'usine (et à travers lui son propriétaire) va prendre possession de la ville en réorganisant les infrastructures publiques et politiques et en contrôlant la population.

Avec la construction de logements, l'entreprise s'assure le contrôle des habitants en permettant ou non l'accès à ses habitations. Ce trait de caractère des cités ouvrières a été retrouvé à Nowa Huta, où le Parti Communiste attribuait les meilleurs logements aux « meilleurs »

ouvriers suivant des critères bien particuliers. À Noisiel, il fallait être marié, productif et, à partir de 1904, non syndiqué ; à Arvida, il fallait être catholique et de race blanche ; à Nowa Huta, faire partie des cadres dirigeants du parti communiste facilitait grandement la tâche⁷². À l'inverse, lorsque la personne occupant le logement ne faisait plus partie de l'entreprise, elle était expulsée. Au final, cela permettait de garder « une saine pression » sur l'ensemble des salariés avec l'absence de baux écrits de location et un contrôle quasi-total sur l'ensemble des habitants. Le règlement de ces villes-privées était dicté par l'entreprise qui renforçait, là encore, sa gestion du personnel jusque dans leur maison : interdiction de l'alcool, des chiens... Des polices et réseaux de renseignements parallèles se forment comme la « police des familles » de Noisiel ou les « *milicja* » polonaises chargées de rapporter tout comportement allant à l'encontre de l'entreprise ou de ses dirigeants (y compris politiques). L'entreprise pouvait donc contrôler ses employés, mais aussi la population de la ville où elle était implantée et les cadres de l'usine jouaient tour à tour le rôle de policiers, juges et bourreaux⁷³. Ce contrôle était renforcé par la propriété quasi-totale des infrastructures de ces villes-usines qui appartiennent d'habitude à l'Etat : écoles, hôpitaux, structures sportives et de loisirs. Leur mise en valeur et leur développement montraient leur place dans la stratégie de développement urbain de l'entrepreneur qui les avait construits.

Ainsi, suivant la place accordée à chaque structure, nous pouvons en déduire l'importance qui lui était donnée par l'entrepreneur à l'origine de leur construction tout comme leur nombre⁷⁴. En localisant l'école au centre de la ville, les Meunier montraient

⁷² La situation était similaire chez Michelin (Semmoud in Chignier-Riboulon, 2009).

⁷³ Comme l'ingénieur en chef Jules Logre qui, par un réseau de vieux ouvriers et en sa qualité de gestionnaire du parc immobilier, contrôlait les familles vivant à Noisiel en n'hésitant pas au renvoi des personnels ne répondant plus aux critères de l'entreprise, les dessaisissant au passage de leur droit à loger dans la cité.

⁷⁴ Le logement, traité plus haut, ne sera pas repris.

toute l'importance que l'éducation tenait dans l'esprit républicain de leur fondateur qui se référait à Jules Ferry et, à l'inverse, l'Eglise construite à l'écart du village, montrait la moindre importance accordée à la religion. Nowa Huta a été construite sans église et elle n'en aurait jamais eu sans le combat acharné de ses habitants. Arvida était située dans une région dominée par le catholicisme et les religieux étaient les représentants culturels dominants tout en étant les vecteurs de l'identité locale. L'entreprise fondatrice de la ville a dû composer avec ce contre-pouvoir en participant activement à la construction des églises et en sélectionnant de « bons chrétiens » pour y vivre afin d'être en adéquation avec les autorités religieuses locales. L'entreprise et ses commanditaires étaient maîtres du développement urbain.

Certaines villes étaient complètement privatisées (ou selon l'expression québécoise « fermée »), seule l'entreprise était propriétaire de l'espace habituellement considéré comme public : route, trottoirs, parcs, infrastructures de services et de loisirs. Cette entreprise pouvait alors en contrôler l'accès et l'usage selon ses propres besoins et règlements. Cependant, à partir des années 1950 à 1960, les entreprises ont commencé à se « débarrasser » de ces charges en les confiant, petit à petit, à l'Etat et aux autorités politiques locales. Cela ne fut pas seulement les services mais aussi les terrains anciennement privés à usage public : voies de communication, habitations etc. (Bray, Thomson, 1992).

**Tab. 14 – La construction de la ville par les entrepreneurs
au cours du développement industriel des territoires**

Entreprise	Logement	Sport et loisirs	Santé	Edifices religieux	Culture	Services	Ecoles
Michelin	Quartiers ouvriers à Montferrand	Stade	Clinique	Eglise et chapelle	Terrains de sport	Coopérative	Oui
Wendel	Plusieurs milliers	Stades, salles de sport	Hôpital, maternité	Eglises et presbytères	Salle de spectacle		Plusieurs dizaines d'écoles, centre d'apprentissage
Krupp	plusieurs quartiers à Essen	Salles de sport	écoles			Police, pompier, circulation	Plusieurs dizaines
Meunier	311 habitations		Hôpital, Maison de retraite	1 église		Police des familles	Une école

Source : Jamot, 2002 ; Chignier-Riboulon 2009 ; Semmoud, 2009 ; Lateb, 2009).

Le calendrier est « entreprisé » avec les fêtes patronales, l'ouvrier vit par et pour son entreprise. Les entreprises ont souvent participé aux infrastructures de loisirs surtout sportives : stades, salles de sport... ainsi qu'à l'entretien et au développement des clubs sportifs, clubs et associations divers grâce à des financements et des dotations diverses (compétitions...) (Tab. 14). De nombreuses équipes professionnelles sont aujourd'hui directement issues de ces traditions d'entreprises. Les entreprises restent les financeurs principaux de ces équipes qui prennent habituellement le nom de leur sponsor. On peut citer l'Association Sportive Michelin⁷⁵ (ASM), les Hutnics-Krakow (« métaleux ») du club de football de Nowa Huta...

⁷⁵ À l'origine, dans l'appellation du club de rugby, le M de l'ASM désignait, Michelin puis il a fait référence à Montferrand après la loi française sur la séparation entreprise-associations sportives. Cet intérêt pour le sport n'allait pas uniquement vers le rugby et divers clubs étaient sponsorisés par l'entreprise Michelin.

En influençant la structure urbaine, la place des différents services et les activités de ses employés même en dehors de l'usine, l'entreprise a participé à la mise en place d'une culture de l'entreprise dans la ville où elle était implantée. Les employés travaillaient pour l'entreprise, dormaient dans les logements de celle-ci, se distrayaient dans ses clubs et participaient à ses fêtes. Le patron était souvent considéré comme le « père » de ses ouvriers et de la ville. Les sociologues ont été nombreux à analyser, au début de la révolution industrielle, l'influence de l'industrialisation du monde occidental sur la société depuis Weber et son *Ethique protestante et l'esprit du capitalisme* (Weber, 1905). Ils ont souligné la création d'un « devoir » de l'employé pour son travail et par extension de son employeur qui lui permet d'accomplir ce devoir. Les actions de mécénat des entreprises sur les infrastructures culturelles et leur diffusion (événements ponctuels comme les festivals, expositions, etc.) ont souvent pour impact de décharger et de compléter l'action des autorités publiques. Les entreprises de l'industrie lourde influencent donc les collections des musées, les sports pratiqués ou la priorité donnée à certaines infrastructures et pas à d'autres. À Cracovie, EDF soutient l'aviron et la musique classique en référence aux préférences sportives et culturelles de la part des dirigeants historiques de l'entreprise. Dans le même temps, la culture sociale et une partie de l'identité de ces territoires ont souvent été basées / construites quasi exclusivement sur l'industrie lourde. Entre objet de reconnaissance et de fierté, d'identité, l'industrie lourde a été également un outil d'appropriation des territoires et un outil de création de ces territoires.

En se positionnant comme force de création, d'influence et de proposition les entrepreneurs deviennent de nouveaux acteurs de l'aménagement urbain, perturbant les cercles de décisions traditionnels. Le pouvoir financier de ces entreprises, qui connaissent depuis le début de leur activité une croissance soutenue, a modifié les rapports traditionnels et créé des tensions entre acteurs. Un système complexe de dépendance, oppositions et d'influence plus ou moins visible s'est mis en place et a abouti à un renforcement considérable du pouvoir des entrepreneurs.

2.3. Une identité collective construite autour de l'industrie et de ses acteurs

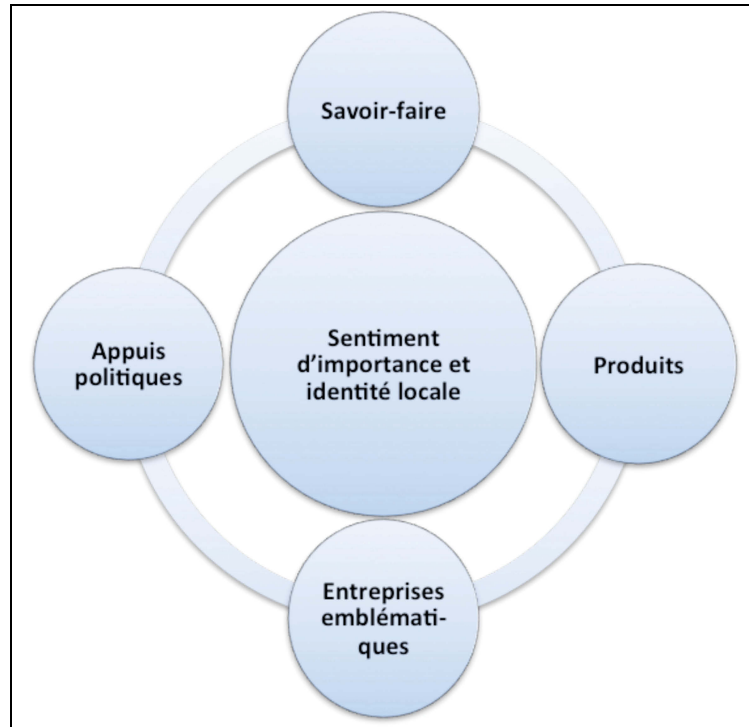
Les territoires prospères, où l'industrie lourde domine, présentent des caractéristiques similaires en ce qui concerne leur économie, leurs jeux d'acteurs et de pouvoirs locaux mais également la construction de leur identité locale. La figure 16 présente les quatre aspects principaux de cette culture locale industrielle : les produits phares, les entreprises emblématiques, les savoir-faire et les appuis politiques. Tous les quatre amènent à l'apparition d'un sentiment de fierté qui affecte la perception de l'environnement local et régional, mais également les relations entre les acteurs ou la capacité des populations à évoluer mentalement et à appréhender les changements.

Pour chacun de nos trois territoires nous pouvons décomposer les bases de ce schéma en quatre rubriques (Tab. 15).

Tous ces éléments aboutissent à la valorisation du travail, du travailleur et du produit aussi bien par les instances politiques (même si la valorisation peut être détachée de la qualité de la production) que par les clients des entreprises ou les entrepreneurs locaux qui mettaient en avant leur réussite dans les affaires. Ces derniers ont fait construire les grandes demeures et les infrastructures culturelles comme les théâtres que l'on retrouve à Bilbao dans le centre historique, ou dans le Black Country. Le rapport entre syndicats et patrons était complexe/conflictuel, même en période de croissance. La relative prospérité

des usines favorisait, tout de même, le sentiment de fierté de la production ou du rôle joué par l'ouvrier dans la société (Fig. 17).

Fig. 16 – Les éléments principaux de l'identité locale construite par l'industrie lourde dans les territoires de la mono activité



Source : Elaboration personnelle.

Tab. 15 – L'identité locale construite sur l'industrie lourde à Bilbao, Nowa Huta et dans le Black Country

	Appuis politiques	Entreprises emblématiques	Produits phares	Savoir-faire
Bilbao	<ul style="list-style-type: none"> • Liés à l'industrie de l'armement • Uniquement jusqu'à l'arrivée de Franco au pouvoir 	Astilleros Españoles	<ul style="list-style-type: none"> • Navires de guerre • Acier brut de grande qualité 	Historique mais surtout lié aux gisements et aux investissements
Black Country	Surtout au XIX ^e siècle en lien avec la royauté	<ul style="list-style-type: none"> • Patent Shaft • Round Oak Steel Factory 	<ul style="list-style-type: none"> • Cadenas • Ancre du Titanic • Chaines 	<ul style="list-style-type: none"> • Ancien • PMI très innovantes
Nowa Huta	<ul style="list-style-type: none"> • Très important pour socialiser Cracovie • Subventions pour des services publics de qualité 	Huta im. Lenina	<ul style="list-style-type: none"> • Blindage pour chars • Biens de consommation courante 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible

Source : Elaboration personnelle.

Les élus, les chefs d'entreprises vantent les mérites de l'entreprise, sa modernité mais aussi le travail agréable et sûr que peuvent trouver les ouvriers. Cette affiche (Fig. 17) cherche à engager de nouveaux employés, à rassurer les clients de Lloyds et à mobiliser ses employés dans une logique d'affection et de dévouement. Publiée par les patrons de Lloyds et Co, elle illustre aussi les conditions de vie plutôt avantageuses offertes par ces secteurs dynamiques et

ces entreprises paternalistes par rapport aux autres activités économiques. Les organes politiques ont aussi mis en avant l'ouvrier et sa symbolique, souvent directement inspirés, dans les pays socialistes, des différents écrits sur la lutte des classes ou le prolétaire doit renverser la bourgeoisie car lui seul est capable d'assainir la société (Marx, 1847). Ceci s'est concrétisé dans le paysage urbain par la création de statues et monuments à la gloire de l'ouvrier ainsi que dans la toponymie des rues et places même en dehors du bloc communiste : rue du travail, rue de la solidarité, etc. Les meilleurs ouvriers sont pris comme modèle, récompensés à côté de « leur » production surtout lorsque celle-ci est emblématique/typique, comme l'ancre du Titanic dans le Black Country ou bien le film consacré à l'ouvrier le plus rapide à Nowa Huta, et largement diffusé dans le pays.

Ces consensus entre les acteurs politiques, économiques et l'ensemble de la force de travail ne sont que situationnels et, d'un certain côté, apparents.

**Fig. 17 – Affiche pour l'entreprise sidérurgique
Lloyds au début des années 1960**

<p>"We like working for Lloyds" say the craftsmen of James Bridge</p> <p>It is logical, that if good relations exist between management and men, the product and service will reflect such harmony. At Lloyd's, the management are always improving working conditions, introducing new equipment, modern methods and safety devices. Welfare is as much a substance of Lloyd's foundry as machines.</p> <p>F. H. LLOYD & CO. LTD. <i>Britain's largest Steel Founders</i></p> <p>James Bridge Steel Works, Wednesbury</p> <p>Phone: James Bridge 2407</p>	<p><i>« Nous aimons travailler pour Lloyds » disent les ouvriers de l'aciérie James Bridge.</i></p> <p><i>Il est logique que si de bonnes relations existent entre les cadres et les employés, les produits et les services reflètent cette harmonie. Chez Lloyd, les cadres sont toujours en train d'améliorer les conditions de travail, mettant en place de nouveaux équipements, des méthodes modernes et des mesures de sécurité. Le social est aussi important pour les fonderies Lloyd que les machines.</i></p>
--	---

Source : Document patronal , <http://www.localhistory.scit.wlv.ac.uk/articles/Wednesbury/Industry.htm>

Le fait d'avoir des personnes non élues, qui interviennent dans la vie de la cité, demandent aux hommes politiques de laisser une plus grande place au consensus et à la concertation avec ces acteurs de l'aménagement informels. Cela est d'autant plus vrai lorsque les infrastructures construites par les entrepreneurs font réaliser des économies aux municipalités qui n'ont pas toujours les moyens de les financer. L'image très positive engendrée par la puissance industrielle des villes rejaillit *de facto* sur les personnalités locales élues. Elles peuvent, alors, avoir l'opportunité de passer à l'échelon politique supérieur (comme de maire à député par exemple) en montrant que le succès économique de la ville est de leur fait. Les relations entre les acteurs politiques et les chefs d'entreprises étaient ambiguës, avec des logiques de concurrence-dépendances permanentes influant sur les rapports entre élus et habitants/électeurs. Lorsque le contexte économique a commencé

à se dégrader, les élus ont dû choisir entre le soutien aux entreprises (les financiers) et celui aux salariés (les électeurs).

Sans entrer dans une logique d'asservissement, la relation entreprise-autorités publiques est plus liée à un consensus avec une logique de dépendance mutuelle et des rapports de forces variant suivant l'intérêt de chacun et les jeux d'acteurs. La légitimité de l'acteur économique simple⁷⁶ n'est pas politique ou démocratique mais financière. Puisque l'entreprise finance une partie de l'espace public, ses dirigeants considèrent comme normal d'avoir un droit de regard sur la ville et ses habitants. Cette ingérence dans les affaires publiques est dans un premier temps, admise par les ouvriers avec des entreprises au paternalisme affiché qui fournissent logements, salaires et aménagements urbains à leurs employés. Le fait que ces entreprises interviennent dans la vie publique, même en court-circuitant la démocratie locale, leur apparaît naturel et logique. Tant que cette hiérarchie continue de profiter aux autorités politiques et aux espaces urbains concernés, les élus sont plutôt dans une logique de consensus souvent subie et peu « négociée » car aller à l'encontre des décisions de l'entreprise amène le risque de voir s'éloigner des aménagements ou le soutien de la population ouvrière.

Le chef d'entreprise disposait de deux leviers dans ses discussions avec les politiques : ses employés et ses usines.

Conclusion

L'industrialisation a favorisé le développement des villes en concentrant les flux d'hommes, de marchandises et de capitaux. Les entrepreneurs deviennent acteurs de l'aménagement et leurs usines des éléments majeurs de l'organisation de l'espace. Leur action a pour but, d'après Marcel Roncayolo, d'« *encadrer, surveiller, contenir et améliorer leur force de travail, l'organisation même de l'espace ouvrier* » (Préface de M. Roncayolo in Frey, 1995, p. 8). Cette volonté d'intervention se traduit par la construction et le financement de parcelles urbaines en améliorant ou rajoutant des fonctions aux villes qu'ils occupent : eau, électricité, rail, logement, loisirs, santé, éducation. On passe donc, en cette période de forte industrialisation de villes appartenant et faites pour les élites commerciales, à des villes pour industriels et ouvriers qui organisent l'espace urbain suivant leurs buts et leurs besoins. En participant à la création de la ville, les chefs d'entreprises qui s'impliquent dans les affaires publiques deviennent des acteurs à part entière de l'espace public. Ils créent de nouveaux quartiers et agrandissent leur influence et leurs relations avec les élus locaux deviennent de plus en plus denses. Ces jeux d'acteurs les mettent en avant et les investissent d'une nouvelle capacité, celle de construire la ville.

L'imprégnation de la société urbaine par l'industrie lourde satisfaisait la majorité des acteurs qui ne pouvaient que souhaiter préserver cet état de fait. Chacun retirait une partie des bénéfices de cette concentration. Les entrepreneurs participaient directement dans le façonnement d'une ville au service de leurs outils de production (usines et ouvriers). Les hommes politiques bénéficiaient d'une partie du prestige de la richesse industrielle des entrepreneurs tout en apportant, à peu de frais, des infrastructures publiques à leurs électeurs (salle de sports, piscines, cinémas etc.). Ils gardaient tout de même des relations conflictuelles et les rapports de force entre les industriels et les élus restaient très présents. Les syndicats arrivaient à des négociations sur les salaires ou à des conditions de travail

⁷⁶ C'est-à-dire en excluant les personnes issues des entreprises se présentant aux élections et revendiquant leur appartenance à celles-ci.

plutôt avantageuses, ce qui renforçait leur puissance tout en continuant à défendre les salariés.⁷⁷ Et l'habitant ou le travailleur ? Lui, vivait dans cette relative prospérité économique tout en se confortant dans une estime de soi, de sa ville et de son entreprise très positive le rendant peu enclin à remettre en questions le système en place sans abandonner pour autant la volonté d'améliorer ses conditions de vie et de travail. La pollution, la gloutonnerie de l'espace des entreprises et leur mainmise sur la ville, sont en partie perçues par la population qui en accepte les contraintes uniquement car la situation économique est favorable⁷⁸. Cette acceptation de conditions de travail pas toujours sûres, d'un environnement très pollué où les personnes vivant autour des centres de production connaissent des problèmes de santé importants est favorisée par la relative richesse des travailleurs mais également par l'histoire et l'identité commune. La mise en avant des produits et des employés à l'origine de ceux-ci, le sentiment d'appartenance à un fleuron de l'industrie nationale, le soutien des autorités politiques et la valorisation du travail comme du travailleur ont participé également à la création d'un consensus local autour de l'industrie lourde. Aucun acteur économique, politique ou issu des employés de l'industrie dominante n'avait intérêt à ce que le système change. Chacun y retirait des avantages en termes de prestige, de pouvoir ou de richesse. L'industrie lourde n'était pas perçue comme « *dangereuse et sclérosante* » (Fabriès-Verfaillie, Stragiotti, Jouve, 2000) mais, au contraire, comme capable de faire vivre tout une communauté de manière relativement prospère. Lorsque les premiers signes de faiblesse de l'économie sont apparus, peu ont voulu les voir car cela remettait en cause ce *statu quo* et les aspirations de chacun, surtout quand le système perdurait depuis plusieurs générations.

⁷⁷ Les relations entre entrepreneurs, élus, employés sont décrites ici dans un contexte économique et historique particulier. Ces rapports évoluent dans le temps et dans l'espace.

⁷⁸ La prospérité économique ou la notion de richesse est toujours mise en perspective avec la situation que connaissent les ouvriers, les habitants ou les chefs d'entreprises dans la même région ou dans le pays à la même époque. La situation des populations est toujours meilleure dans les territoires de l'industrie lourde lorsque celle-ci connaît une période de croissance et un appui politique, comme ce fut le cas pour Bilbao, Nowa Huta et les villes du Black Country.

Chapitre 3

Crise économique et crise psychosociologique

« Le changement du monde n'est pas seulement création, progrès, il est d'abord et toujours décomposition, crise. »

Alain Touraine, *La société invisible*.

Comme l'exprimait Alain Touraine ou encore Schumpeter avec ses concepts de « *destruction créatrice* », les mutations qui ont affecté le monde industriel européen ont aussi eu des conséquences graves pour leur économie. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la croissance économique qui avait eu lieu depuis la Révolution Industrielle dans le monde occidental était en grande partie basée sur les industries lourdes. Cette concentration économique était favorisée par les Etats pour leur rôle « *d'industries industrialisantes*⁷⁹ » (Mérenne-Schoumaker, 1996, p. 89). Des villes entièrement dédiées aux productions industrielles avec l'implantation de gigantesques complexes, souvent liés à la sidérurgie et à la métallurgie, sont apparues. Des combinats, regroupant un espace de vie et de travail dédié à une production industrielle spécifique, ont été créés dans tout l'hémisphère Nord et pas seulement en Europe de l'Est. D'autres territoires urbains comme Bilbao ou le Black Country ont été fortement imprégnés par la mono-activité. Cette crise, associée aux théories des cycles économiques n'est pas la première affectant l'industrie et elle n'a pas impacté l'industrie lourde de manière linéaire. En réalité, après la période de croissance continue des trente glorieuses, ce ne sont pas moins de cinq cycles et donc cinq crises ou dépressions qui ont secoué les pays industriels (Fouet, 1993a ; Montoussé, 2006). Les chocs pétroliers de 1973 et 1979 ont été perçus comme des crises majeures servant de jalons autant psychologiques que chronologiques facilement identifiables, et dont les conséquences ont été quasi immédiates sur l'emploi et le territoire. Les autres crises économiques ont été moins visibles mais tout aussi régulières⁸⁰. Cette succession de crises ou dépressions économiques a fortement fragilisé les tissus industriels des territoires les plus spécialisés dans l'industrie lourde et l'absence de réponses appropriées de la part des gouvernements et des acteurs locaux n'a pas permis d'enrayer le processus de dégradation de l'économie.

⁷⁹ Sont considérées comme industries industrialisantes : les industries chimiques, les raffineries, la sidérurgie, le pétrole, la cimenterie, car leur production nécessite des transformations réalisables par d'autres entreprises d'industrie légères.

⁸⁰ Fin des années 1960, contre-choc pétrolier de 1986, fin des années 1980, 1991, 1997 et 2008.

Il convient néanmoins d'être prudent avec le terme de « crise », que ce soit dans sa définition que dans son emploi. Sur la base de quels indicateurs ou critères doit-on qualifier le phénomène de crises ? À partir de quels seuils est-on face à une crise et non face à une récession ou une décroissance ou encore de la stagflation ? En allant plus loin dans notre raisonnement, la crise est-elle seulement mesurable avec des indicateurs ?

Notre réflexion sera double puisque nous nous appuierons, d'un côté, sur des indicateurs économiques tels que le nombre d'employés dans les secteurs et entreprises clefs, les chiffres de la production ou encore le chômage, etc., et, de l'autre, nous nous attacherons à analyser les réponses sociopolitiques des acteurs locaux et des ouvriers de ces secteurs et nous tenterons de comprendre leurs perceptions des crises économiques et leurs influences sur leurs manières d'agir. De notre dualité des outils découlent deux types de réflexions : l'une basée sur les cycles économiques et leurs conséquences et l'autre sur les faiblesses des systèmes économiques. Mis en valeur par Kondratiev, cette théorie des cycles a depuis été expliquée (Schumpeter) et utilisée dans de nombreux ouvrages (Flouet, 1993a, b ; Montoussé, 2007). Ces cycles longs, basés sur l'innovation, ont été divisés en cycles plus courts (d'environ 5 ans) qui se seraient succédés à partir des années 1960 avec des différences importantes entre pays (Flouet, 1993, p. 292). La seule constante est la présence d'une crise globale qui a touché l'ensemble des pays industrialisés à partir des années 1970. Les crises ont été de différents types, comme l'a mis en évidence Jürgen Habermas avec ses écrits sur la nature des crises que peuvent connaître les économies modernes (Habermas, 1976). Ses analyses ont été également reprises par des économistes (Olga, 1996), ou des philosophes (Drew, 1992). Il s'en dégage quatre types de crises en provenance de trois secteurs ; une crise économique et fiscale de la sphère économique, une crise de rationalité et de légitimité de la sphère politique ; et des crises de motivation de la sphère socioculturelle (Habermas, 1976)⁸¹. Pour conclure cette rapide revue de deux courants majeurs concernant les crises, nous rappellerons que notre analyse portera plus sur les conséquences des périodes de déclin et de crises plutôt que sur la recherche des causes. Sans nécessairement connaître une crise brutale, les villes industrielles sont régulièrement entrées dans des périodes de déclin plus ou moins durables, parfois très anciennes, et ne donnant pas nécessairement lieu à des situations de crise mais sonnantes comme des avertissements.

Lorsque les secteurs majeurs ont commencé à décliner, c'est l'ensemble de la société économique, sociale et politique qui a connu de grandes difficultés. Ce déclin a abouti, dans de très nombreux territoires européens, à l'installation de crises économiques durables affectant toute la société. La nature de ces crises tout comme leurs causes sont multiples. L'impact de la crise a été traité par de très nombreux géographes, historiens, économistes, avec leurs conséquences économiques (Malazieux, 1977), démographiques (Bordelais, 1999) ou sociales (Berstein, 2000). Nous nous attacherons donc à l'étude de cet impact sur les territoires de la mono-industrie mentionnés plus haut car leur spécialisation industrielle a été à la hauteur de la crise qui a suivi. Cependant, cette crise s'est faite graduellement avec des variations dans le temps concernant aussi bien sa puissance, sa profondeur ou son impact psychologique sur la société et ceux qui la dirigent. Cela s'est traduit de manière différenciée, mais les conséquences étaient souvent semblables : pauvreté, chômage, friches industrielles. Les effets sur la société sont aussi d'ordre psychologique. Dans un premier temps, les acteurs locaux et régionaux résistent

⁸¹ « *Economic/fiscal crises from the economic sphere, rationality crises and legitimation crises from the political sphere; motivation crises from the sociocultural sphere* » Habermas, 1976, p. 274.

fortement aux changements sans nécessairement avoir la capacité d'accepter ou de comprendre les nouvelles réalités.

Encart 4 – Mise en garde sur les statistiques

Au cours de ce chapitre, nous analyserons différents indicateurs tels que les effectifs des entreprises, leur nombre ou encore leur production. Nous sommes conscients de la limite de ces indicateurs et de la pluralité des éléments avancés pour expliquer leurs variations. La baisse de la part de l'emploi industriel dans l'emploi total ou en valeur absolue n'est pas nécessairement synonyme de crise, et ces indicateurs doivent être utilisés avec précaution. Il peut aussi s'agir de mutations du tissu économique qui se passent en douceur avec une reconversion des entreprises et un reclassement des employés ou des départs volontaires (plan de préretraites, non renouvellement des départs à la retraite). La réduction de l'emploi industriel peut également montrer une mutation de l'industrie avec un basculement des emplois vers des TIC ou des secteurs à plus forte valeur ajoutée comme l'aéronautique ou, dans une moindre mesure, l'automobile. Une séparation des différentes activités de l'entreprise avec l'externalisation de services auparavant intégrés à l'entreprise comme le nettoyage, le gardiennage, la restauration peut également entraîner une diminution des effectifs bruts mais pas de la production. Une diminution de la part de l'emploi industriel peut aussi montrer une mutation de la structure économique de la ville ou de la région avec une tertiarisation de la société. Cette mutation est visible à l'échelle d'une entreprise. Ainsi, le site clermontois de Michelin (qui est également son siège social) ne regroupe plus qu'un tiers d'emplois industriels, le reste étant constitué de divers tertiaires (recherche, marketing, gestion de comptes, etc.) dans une entreprise classée industrielle...*

De même une hausse du nombre d'entreprises n'est pas toujours synonyme du développement des activités du secteur. La création de grands ensembles industriels a favorisé les économies d'échelles mais a engendré une inertie dans le fonctionnement de ces entreprises les rendant peu souples face à la concurrence. Une des stratégies employées a été de diviser l'entreprise principale en petites unités plus à même de réagir avec un fonctionnement bien plus souple.

La baisse de l'emploi industriel, sa part dans l'emploi total ou bien les variations du nombre d'entreprises doivent donc être analysées en profondeur pour être réellement utilisables dans une analyse de l'éventuel déclin industriel.

* Entretien avec Gérard Duhesme, direction des sites Michelin de Clermont-Ferrand.

3.1 Une crise économique profonde ayant des conséquences sur l'ensemble de la société

3.1.1 De l'apogée au ralentissement économique : histoire de déclin industriels

La plupart des entreprises ont connu des périodes de difficultés bien avant la crise de la fin des années 1970⁸², avec des réalités propre à chaque pays. L'Angleterre, lors de la dépression de 1875-1886, a vu son secteur sidérurgique se replier comme dans le Black Country ; ainsi, le nombre d'entreprises sidérurgiques de Wednesbury est passé de dix à trois en dix ans (Parker, *op cit.*) à cause de fermetures de sites.

La crise et ses prémices apparaissent à des périodes différentes et le déclin est parfois très ancien avec, dans un premier temps, la perte du *leadership* régional ou national en matière de production industrielle. Le Black Country, dont le développement industriel avait commencé au tout début de la première révolution industrielle, dominait très fortement l'industrie des West Midlands (et donc Birmingham) jusqu'à la fin du XIX^e-début XX^e siècle. À ce moment-là, l'avantage géographique et technologique des villes du Black Country a été dépassé par leur rival, Birmingham. En effet, la construction de canaux puis de lignes de chemins de fer a mis fin au désenclavement de la capitale régionale qui devenait ainsi reliée à l'ensemble du pays (Brown, 2007). Avec sa bourgeoisie et son pouvoir de financement, Birmingham a très rapide-

⁸² La sidérurgie lorraine, pourtant une des premières d'Europe, perd 20 % de ses effectifs entre 1960 et 1973 (Sinou, 1977, p.32).

ment dépassé le Black Country imposant une division spatiale de la production industrielle régionale. Le travail des métaux ne nécessitant pas une main-d'œuvre très qualifiée restait dans le Black Country tandis que les industries plus légères et à forte valeur ajoutée se développaient à Birmingham et Coventry. Cette première mutation, et le fait de voir apparaître à quelques kilomètres seulement un centre de production industriel concurrent, a engendré la diminution du poids relatif du Black Country dans la région. Ceci n'a été que le début d'un déclin prolongé fragilisant profondément le territoire et amenant progressivement à la situation de crise post 1974 reconnue par les différents acteurs politiques à partir des années 1980/1990.

Le dépassement du territoire étudié par un concurrent est aussi la situation qu'ont connue Bilbao et Vizcaya dans les années 1950. Comme nous l'avons précisé dans le chapitre précédent, Bilbao et le Pays basque étaient les plus grands producteurs sidérurgiques et de constructions navales de toute l'Espagne avec des produits de très bonne qualité exportés à l'étranger. Bilbao faisait partie des trois premières villes industrielles de l'Espagne et elle est restée, jusqu'aux années 1950, à faible distance de ses deux concurrentes, Barcelone et Madrid. Cependant, l'écart s'est radicalement creusé avec les politiques de centralisation économique, développées lors du franquisme pré-stabilisateur et développeur⁸³ (Perez, 2007), qui ont largement favorisé la capitale du pays. Bilbao, de par son passé clairement « rouge⁸⁴ », était une des cibles de la dictature avec pour but de minorer au maximum la puissance économique de la région au profit d'autres plus « stables » et moins revendicatives. Cela s'est traduit par une volonté centralisatrice du pouvoir (rassembler pour mieux contrôler) aboutissant à la concentration d'entreprises dans la région madrilène qui, en conséquence, se renforce considérablement à partir des années 1950 même dans des secteurs économiques

Encart 5 – Contrôle des Etats et développement industriel

Nous avons, parmi nos espaces de recherche, deux territoires qui ont connu deux stratégies opposées dans le contrôle de zones considérées comme « sensibles ». Sous Franco, l'Etat a voulu diminuer fortement la puissance industrielle et les revendications identitaires du Pays basque en « réanimant » son concurrent historique, les Asturies. La création d'un grand complexe sidérurgique à Aviles devait attirer les investissements privés étrangers et, petit à petit, engendrer le déclin de l'industrie lourde basque. Cette stratégie était double : les Asturies, étant le dernier bastion républicain pendant la Guerre civile espagnole, en créant un combinat, l'Etat rassemblait les ouvriers « rouges » dans une structure où il pourrait facilement les contrôler, les surveiller et, si nécessaire, favoriser l'emprisonnement des révolutionnaires. Cette politique de contrôle avait également été adoptée à la même époque par le gouvernement communiste de Pologne avec la création de Nowa Huta (Chapitre 2).

où Bilbao était à la pointe. Ainsi, dans les industries mécaniques, le Pays basque était la première région espagnole en 1958, devant la Catalogne, en nombre de travailleurs et d'entreprises. En 1978, les réformes politico-économiques, qui ont favorisé la croissance industrielle de la région madrilène, portent leurs fruits et Madrid⁸⁵ devient la première région pour les industries mécaniques. Bilbao reste leader des productions de premières transformations des métaux en 1978 malgré la très forte progression d'un ancien concurrent dans les Asturies, Gijón / Aviles, dont les effectifs doublent en vingt ans alors que ceux de Vizcaya stagnent sur la même période (1958-1978) (Fernandez Perez, 2007). Ce retour en force du concurrent historique, que la région avait autrefois dépassé, se situe toujours dans le cadre de la politique d'affaiblissement du Pays basque doublé par la logique des pays occidentaux de l'époque : un pays puissant est un pays avec une industrie lourde importante. L'Etat a donc

⁸³ 1952-1959 : *Franquismo preestabilizador* ; 1960-1975 : *Franquismo desarrollismo*.

⁸⁴ Bilbao a été un des points centraux de la résistance contre le coup d'Etat de Franco et ses mineurs et ouvriers sidérurgiques se sont opposés par les armes au dictateur.

⁸⁵ Madrid fait ici référence à la région qui porte le même nom que la capitale du pays.

décidé, en 1950, la création d'un complexe sidérurgique à Aviles situé à l'ouest de Gijón, au bord de l'océan Atlantique ; il commença à produire en 1958. Nommé ENSIDESA (Empresa Nacional SIDERúrgica S.A.), le gouvernement espagnol y implanta les technologies avancées de la sidérurgie moderne en collaboration avec des ingénieurs étrangers (principalement allemands et américains) et sa production se situait en partie sur le même marché que la sidérurgie basque (Chilcote, 1967). Le nombre de travailleurs dans le secteur métallurgique doubla entre 1958 et 1978 en Asturies, ce qui fit passer la région de la troisième à la deuxième place, dépassant les effectifs de Guipúzcoa⁸⁶.

Cette perte de leadership n'a pas nécessairement été synonyme de déclin dans tous les espaces⁸⁷. Alors que le Pays basque voyait son secteur sidérurgique en perte de vitesse, sa situation de port a favorisé l'implantation de nouvelles activités pendant les années 1950 et 1960 avec le développement d'industries chimiques (surtout pour les explosifs) et menuiseries en aval de la ville. Cela s'est accompagné d'une croissance des emplois industriels dans le Pays basque jusqu'en 1978. Les emplois dans les industries de machines non électriques ont, eux aussi, connu une période de croissance jusqu'en 1978. Cependant, un décalage commence déjà à se créer entre les régions madrilène et barcelonaise par rapport au Pays basque dans les productions liées aux métaux à forte valeur ajoutée à partir des années 1950. En effet, la région perd sa place de leader dans ces productions pour finir par être dépassée à la fin des années 1970. Le PIB par habitant du Pays basque est resté supérieur à celui des autres régions jusqu'en 1975, année où la région madrilène génère plus de PIB industriel que le Pays basque.

En Europe de l'Est, c'est souvent la chute de l'URSS qui semble être admise comme borne symbolique de la chute des économies du bloc communiste alors que, en réalité le déclin était bien plus ancien ; et il rejoint temporellement le premier choc pétrolier (Tab. 16). Jusqu'en 1978, la production et le nombre de personnes travaillant dans le combinat ont connu une forte croissance qui s'est produite par à-coups en fonction des Plans et des investissements qui ont suivi.

Tab. 16 – Emploi et production à l'aciérie Lénine de Nowa Huta entre 1978 et 2004

Année	Nombre d'employés	Production (centaines de milliers de tonnes)
1978	38 000	6 700
1990	27 000	3 400
1992	21 000	2 300
1994	18 000	2 700
1996	17 000	2 450
1998	16 000	2 100
2000	10 000	2 400
2002	9 000	2 400
2004	8 000	2 400

Sources : Skorownek 2003, Vaqué 2006

Mise en service à la fin des années 1950, l'aciérie et la ville se sont développées de manière continue jusqu'à la fin des années 1980. L'objectif initial était de porter la production annuelle à plus de 7,5 millions de tonnes d'acier avec le 7^e Plan, les investisse-

⁸⁶ La province de San Sebastian.

⁸⁷ Le Black Country connaît une forte période de déclin dès la sortie de la Deuxième Guerre Mondiale.

ments n'ont pourtant jamais été réalisés, signe des difficultés économiques de l'URSS et de la perte de vitesse de la sidérurgie dans les pays industrialisés. À Nowa Huta, comme dans les autres villes de la sidérurgie, la stagnation des emplois ou l'amorce d'une diminution se reflète aussi sur la part des emplois industriels dans l'emploi total de ces villes. La ville polonaise voit l'apogée de ses emplois industriels entre 1960 et 1970 avec plus de 70 % de sa population travaillant dans le secteur secondaire⁸⁸ (Gorka, Soja, 2001). Cependant, le déclin s'amorce à partir de 1978, année où le secteur industriel atteint son pic de croissance en employant 67,1 % de la population active de Cracovie. Bien avant la chute de l'URSS, dix ans plus tard, la part de l'emploi industriel était déjà en forte diminution puisqu'elle n'était plus que de 56,8 % de la population active et cette diminution était bien plus importante pour Nowa Huta que pour Cracovie avec des taux d'évolution de -19,6 % pour Nowa Huta et -5,04 % pour Cracovie entre 1978 et 1990 (Gorka, Soja, 2001).

Au niveau européen, la crise semble s'être déclarée pour la sidérurgie à partir du dernier trimestre 1974 avec « *un effondrement de ses résultats industriels et financiers* » (Mala-zieux, 1977, p. 409) en lien avec le contexte économique mondial du premier choc pétrolier renforçant la concurrence internationale sur les prix. Les études sur Bilbao et l'industrie lourde espagnole situent la crise économique entre 1975 et 1985 (Torres, 1987 ; Fernandez, 2002) et les Altos Hornos de Vizcaya, une des plus grandes aciéries du Pays basque, ne verse plus de dividendes à ses actionnaires à partir de 1976. En 1980, un fond national est même créé pour rembourser la dette des industries lourdes de la vallée du Nervion qui commencent à fermer au milieu des années 1980, comme les chantiers navals (l'entreprise Euskalduna en 1985) et des entreprises sidérurgiques (Altos Hornos, Astilleros Españoles). Le nombre d'entreprises de ces secteurs diminue, lui aussi, mais les subventions publiques ont maintenu artificiellement ces secteurs dans une dynamique de croissance jusqu'à la fin des années 1980 (Tab. 17).

Tab. 17– Evolutions des entreprises de l'industrie lourde de Vizcaya de 1982 à 1994

Numéro d'identification espagnol*	Type d'entreprise	1982	1988	1990	1994
2210	Fabrication d'acier	67	53	31	18
2220	Tubes en acier	21	15	13	12
2230	Laminage à froid	15	20	19	14
371001/371002	Construction navale en métal	6	7	5	5

*Equivalent de la Nomenclature d'Activité Française (NAF) pour l'Espagne.

Source : Catalogue industriel du Pays basque 1982, 1987, 1990, 1994.

L'ensemble des secteurs industriels lourds de l'agglomération basque a connu une baisse continue de ses entreprises à partir de 1988 en relation avec le déclin économique et les fermetures de nombreux centres de production (Tab. 17). La plus importante baisse concerne la fabrication d'acier qui subit une perte de 73 % ; le nombre de chantiers navals diminue lui de 30 %. La hausse entre 1982 et 1988 est due à l'externalisation vers différentes entreprises des activités non liées de manière directe à la production principale : nettoyage, gardiennage, restauration du personnel, transport, etc. et à la séparation des

⁸⁸ Sur cette même période, pour Cracovie, ces chiffres étaient situés entre 47 et 48 % (Gorka, Soja, 2001).

différents processus de fabrication en plusieurs entreprises indépendantes, phénomène commun à l'ensemble des grandes entreprises industrielles de la fin du XX^e siècle.

3.1.2 Une crise systémique : un tissu d'entreprises en perte de vitesse et facilement délocalisables

Le premier choc pétrolier du troisième trimestre 1973 a engendré une très forte hausse des cours du pétrole qui s'est traduite par la répercussions de ces hausses par les entreprises engendrant ainsi une stagflation (période d'inflation des prix plus élevée que la croissance économique associée à une hausse du chômage) (Montoussé, 2006, p. 307). Après ce premier choc, la plupart des économies modernes ne sont pas entrées directement en crise : il y avait un double décalage entre la croissance connue pendant trente ans et la brutale hausse des coûts et donc des prix. Les industries lourdes étant fortement consommatrices de main-d'œuvre et d'intrants, elles étaient surtout à faible valeur ajoutée et toute hausse des prix des énergies (utilisée comme source de chaleur pour la fonte des métaux) entraîne nécessairement une hausse des prix à la vente. Cette dépendance, dans le contexte d'une économie qui se mondialise toujours plus, a favorisé l'émergence de nouveaux concurrents internationaux dans des pays où le poids des salaires dans les coûts de production était bien moins élevé. La puissance des organisations de défense des ouvriers de la sidérurgie leur a permis de négocier des conditions de travail et des salaires souvent meilleurs que dans les autres secteurs industriels⁸⁹ à la même époque, renforçant encore plus la part des salaires dans les coûts de production.

Tab. 18 – Production d'acier dans le monde (en pourcentages) entre 1900 et 1980

	Europe	Ensemble des pays Industrialisés	Autres pays du monde (hors URSS, CEE et Amérique du Nord)
1900	53,57	97,14	2,86
1939	42,33	95,62	4,37
1950	31,25	94,27	5,72
1970	33,94	90,92	9,07
1973	21,5*	91,9	8,1
1974	33,57 (22,0)*	90,32	9,68
1975	19,2*	89,7	10,3
1976	19,6*	Abs.de données	Abs.de données
1980	31,14	83,65	16,35

* Données concernant la CEEA et non l'Europe dans son ensemble.

Sources : Astier 2009, OCDE 2008, Sinou 1977.

Que ce soient les statistiques des organismes internationaux ou nationaux, toutes concordent sur la baisse de la part des pays occidentaux dans la production mondiale d'acier au profit de nouveaux pays industrialisés (Tab. 18). Dans le même temps, la production mondiale augmente de manière quasi continue depuis le début du XX^e siècle⁹⁰. La production européenne augmente jusqu'en 1974 avant de diminuer de nouveau jusqu'en 2003. L'Europe ne retrouve sa production d'avant choc pétrolier qu'en 2006 (OCDE 2008). Ainsi, la perte de vitesse, puis le déclin de la sidérurgie européenne, ne sont pas des

⁸⁹ Les conventions collectives de la sidérurgie sont encore très protectrices pour leurs salariés.

⁹⁰ À l'exception de périodes de très courte durée (1 à 2 ans) en 1930, 1956 et 1975 et toujours en décalé des crises économiques mondiales

phénomènes qui commencent avec le premier choc pétrolier. Ils sont visibles depuis le début du XX^e siècle avec la part de plus en plus importante de l'Amérique du Nord puis de l'Asie et de l'Amérique du Sud dans la production mondiale d'acier. Il ne s'agit donc pas de fermetures d'usines dues à une baisse de la demande mondiale mais plutôt de mutations géographiques dans la répartition de sa production. Le déclin des industries métallurgiques dans le Black Country coïncide avec ces mutations. Les productions des entreprises qui y étaient situées n'étaient que de faible valeur ajoutée : elles ont donc connu une crise plus rapide, et plus importante que celles de forte valeur ajoutée de l'automobile comme à Coventry, qui n'a que très peu été affectée par la crise de la fin des années 1970.

Produits à faible valeur-ajoutée, le coût de la masse salariale y est très important. En délocalisant la production dans des pays où les salaires sont plus bas, les coûts de productions sont donc inférieurs à ceux des pays occidentaux, ce qui, dans un marché global, a entraîné la fermeture des entreprises les moins compétitives. Les grands centres sidérurgiques, très communs en Europe et en Amérique du Nord, ont subi de plein fouet la réduction des effectifs : à Nowa Huta, le nombre d'employés de l'aciérie Lénine a été divisé par quatre, les sidérurgies de Dudley dans le Black Country ou de Bilbao ont été fermées. La perte de *leadership* des pays anciennement industrialisés a fragilisé les positions déjà délicates des économies basées exclusivement sur l'industrie lourde. Le choc pétrolier n'a fait que mettre en lumière de façon brutale ces faiblesses héritées ainsi que leurs conséquences. La crise qui en est issue a donc eu des impacts en termes de réductions de la production de richesse, de la valeur ajoutée, de diminutions de l'emploi et de hausses du chômage. Le PIB/habitant recule de 0,3 %/an dans le Pays basque, le chômage en Vizcaya passe de 3,3 % à 25,5 % entre 1975 et 1985. Les PME des métaux du Black Country ferment massivement, augmentant fortement le nombre de sans-emplois. Ces variations ont été plus marquées dans les industries dont les productions étaient dépendantes du contexte politique ou géopolitique comme les industries liées à l'armement. À Bourges, MATRA fabriquait les armes antichars qui devaient servir notamment à contrer une invasion de l'URSS puis par la suite à fournir un client tombé sous embargo militaire : l'Irak. L'aciérie Lénine de Nowa Huta dédiait, elle aussi, une partie de ses infrastructures à la production de blindages pour les chars de l'URSS. Lorsque les menaces ont disparu, les commandes se sont raréfiées ce qui, additionné aux chocs pétroliers, a contribué à la chute des économies de l'industrie lourde.

Les éléments attestant d'un fléchissement de l'économie puis d'une réelle crise de l'industrie lourde sont, comme nous avons pu le voir, nombreux tout comme les raisons qui ont conduit à cette situation. Bien que factuelle, la réalité de la crise n'a pas été intégrée de la même façon par les différents acteurs économiques, politiques et sociaux. Nombreux sont ceux qui ont d'ailleurs réfuté cet état ; d'autres en ont combattu les conséquences sans prendre en compte les réalités plus globales de mutations des systèmes économiques. Quelles qu'en soient les motivations, les freins à l'acceptation de la situation sont nombreux et ont entraîné des formes de résistances aux changements induits par la crise et son acceptation. Accepter la crise revenait, pour les acteurs qui avaient favorisé le développement de l'industrie lourde sans se préoccuper du danger que représentait cette concentration, à admettre leur aveuglement et leurs erreurs, c'est-à-dire leur incapacité à sauvegarder leurs fleurons industriels. Pour ceux qui avaient bénéficié du système économique (ouvriers, syndicats...) accepter la crise revenait à remettre en cause leurs emplois, leurs salaires et leur qualité de vie. Pour tous, la crise de l'industrie lourde, comme la sidérurgie ou la construction navale, était aussi une crise psychologique avec l'affaiblissement de marqueurs identitaires d'où était issue une importante fierté servant à la construction d'une identité commune aux habitants de chaque territoire. Ces résistances

ont également été exacerbées par les discours et l'attitude des organismes de régulation économique qui ne voyaient (ou ne voulaient pas voir) le premier choc pétrolier que comme un ralentissement économique passager qui allait se résorber de lui-même. Quel que soit l'espace auquel nos trois territoires appartenaient (isolement de l'Espagne franquiste, poids politique et idéologique des secteurs pour l'Angleterre ou enfermement structurel pour la Pologne soviétique) la fin des années 1970 et le début des années 1980 sont le point d'inflexion de ces trois économies.

3.2 Les résistances au changement

La résistance aux changements apparaît quand une situation paraissant stable rencontre un élément ou un phénomène menaçant son équilibre. L'industrie lourde a été la base des sociétés industrielles modernes pendant un siècle, une période suffisamment longue pour que les habitudes sociales et mentales soient fortement ancrées et que les acteurs locaux la perçoivent comme inaltérable. Les forces vives des espaces de la mono activité se mettent dès lors, le plus souvent, dans une logique d'opposition face à ces évolutions, et ces oppositions ne sont pas nécessairement l'apanage des seules périodes de récessions ou de crises, elles ont commencé bien plus tôt, même lors de l'industrialisation de ces villes... Les créations d'usines rencontraient déjà des résistances car elles semblaient destructrices des territoires et des hommes. Amenant de nombreuses contraintes et menaces, nombre d'acteurs locaux se sont opposés à cette industrialisation qui changeait le lieu où ils vivaient. Ainsi Miguel de Unamuno regrettait déjà les changements apportés par les industries s'implantant à Bilbao: « *et disparaît le souffle de la vie entre le fracas assourdissant des machines [...] et l'odeur nauséabonde de ces cheminées [...] et ce calme dans la nostalgie de la sérénité de la vie passée* » (Unamuno, 1895, p. 81). Cependant, ces résistances ont été rapidement dépassées par les succès économiques rencontrés par les industries, l'élévation du niveau de vie et le développement urbain ont rapidement fait oublier les effets néfastes du développement industriel. Les organisations économiques et socio-spatiales issues de l'industrie lourde étaient présentées comme des modèles quasi idéaux de vie, avec le réalisme social, mettant en avant l'ouvrier comme pièce maîtresse du développement de son pays, comme l'ont été l'agriculteur puis le mineur avant lui. Accepter la crise c'était accepter la chute de ce modèle et retirer à l'ouvrier, majoritaire dans la société (et dans l'électorat), sa place. Les ouvriers ont donc résisté pour conserver leur place de premier plan dans la société et leurs avantages socio-économiques issus de leur travail et de leur « rang ». Leur travail était considéré comme difficile et « nourrissait un certain virilisme » (Vigna, 2004, p. 130), tout en valorisant l'homme, comme l'ont poussé à l'extrême les régimes communistes avec l'idéalisation de l'ouvrier, surtout celui travaillant dans le feu de l'acier de la façade de l'académie des mines et de l'acier de Cracovie (Fig. 18). Cette façade comporte deux ensembles de statues : à gauche on retrouve deux mineurs et à droite deux hommes en train de fondre le métal. Ces personnages, très visibles, font plus de quatre mètres de hauteur.

Rappelons que Franco redoutait cette capacité de mobilisation des employés de la sidérurgie et faisait étroitement encadrer et surveiller les centres industriels, notamment ceux de la côte atlantique. Pour les acteurs économiques, résister, c'était lutter au nom de l'importance capitale de leur industrie qui, au-delà d'assurer le développement économique de toute une région, faisait aussi partie du patrimoine, de la culture et donc de l'identité locale. Les acteurs politiques cherchaient, quant à eux, à sauvegarder les industries lourdes pour conserver leur électorat mais aussi, au nom de la paix sociale, en donnant à tous un

emploi et en évitant le chômage et le sous-emploi. Nous voyons donc que de nombreux acteurs peuvent s'opposer aux changements induits par la crise pour des raisons diverses. Cela aboutit à un aveuglement dans l'acceptation du déclin territorial, économique et social ou dans les adaptations nécessaires.

Fig. 18 – L'académie des mines et des métaux, la mise en avant du mineur et de l'ouvrier sidérurgique et métallurgique



Source : <http://sitpnig.pl/pl/aktualnosci/0/303>

3.2.1 Résister pour exister : la perpétuation des héritages et des identités

Ces résistances peuvent s'expliquer par la remise en cause des identités locales basées sur les fleurons d'hier, aujourd'hui sources de chômage, de pollution et de mal-être. L'identité d'une personne ou d'un groupe est composée de différents éléments provenant de plusieurs entités et échelles (Di Méo, 2009). Dans le cas des territoires de la mono-activité, la pluralité originelle est extrêmement atténuée voire disparaît totalement. En effet, comme l'entreprise ou le secteur d'activité, imbibe littéralement la société, le sport, la politique, la culture... tout devient relié à l'entreprise ou au secteur dominant. Que ce soient les clubs de sports Michelin, celui de l'aciérie ou bien les activités de sponsoring des PME locales du Black Country. Lorsque les entreprises du secteur dominant disparaissent ou périssent, l'identité locale apparaît, elle aussi, comme affaiblie ou bien perçue comme menacée et donc tout est fait pour la sauver (Loyer, 1997). Ces tentatives peuvent sembler inappropriées pour un œil extérieur, mais tout à fait justifiées pour les « locaux », ce qui donne lieu à des résistances aux changements nécessaires pour un renouveau. Reconnaître la crise, ce serait admettre la perte d'un des éléments principaux de cette identité ou, en tout cas, remettre en cause son poids positif pour le territoire. Critiquer ce qui faisait la richesse et le prestige de toute la ville rencontre donc de nombreuses résistances de la part de tous ceux qui avaient fait partie de cette aventure : travailleurs de l'entreprise, autorités politiques locales, associations et syndicats liés aux entreprises en difficultés... Ces

résistances sont à la hauteur de l'implication de l'industrie lourde dans la société urbaine. Le terme « crise » n'apparaît donc pas directement dans les discours et on va même s'en éloigner radicalement en parlant de « *dépression* », de « *difficulté passagère* », de « *problème* ». Jusqu'en 1976, les gouvernements ne prédisent qu'un ralentissement économique passager qui aurait dû s'achever deux ans après le premier choc pétrolier. Annoncé par les dirigeants politiques pour 1977, la reprise est « prévue » pour 1979 avant d'être, de nouveau, annoncée pour le début des années 1980...

Ces difficultés à reconnaître la nature réelle de la crise se sont rencontrées dans l'attitude de l'ensemble des acteurs « *et plus largement l'ensemble de la population [qui] ne voulut point admettre qu'il s'agissait là d'une crise due à une combinaison de mauvaises conjonctures* » (Fernandez, 2007, p. 169). On a donc assisté au « déguisement » de la crise en raison de la difficulté d'intégrer toutes les conséquences potentielles de celle-ci : la remise en cause du modèle et de l'ordre établi, des prévisions toujours plus optimistes du futur de nos espaces qui avaient été glorifiés pendant de nombreuses années.

L'acceptation de la crise est également dépendante de la capacité des acteurs locaux à pouvoir la percevoir ce qui est difficilement le cas lorsque ces mêmes acteurs politiques sont âgés, ont connu « la grande époque » et vivent sur le passé sans être capables de le remettre en cause. De là surgit un immobilisme où la prise de risque devient impossible car le blocage psychologique se transforme en blocage politique et verrouille les possibilités d'interventions et de critiques de l'ancien système. Ceci est d'autant plus vrai que « *la mort est douce* » (Taulelle, 2001, p. 57), peu visible dans un premier temps avec peu de licenciements massifs mais plutôt un déclin qui pourrait laisser penser que le rebond arrivera bientôt. C'est l'apparition, à retardement, des conséquences de la crise qui a, en partie, rendu la prise de conscience plus difficile. Les gouvernements espagnols et polonais ont trouvé des palliatifs pour laisser cette reprise tant espérée, arriver, prouvant que, dans l'esprit des décideurs nationaux, des chefs d'entreprises locaux et des élus, la crise ne devait, ne pouvait être que provisoire. Les premières tentatives de mutations des économies locales n'interviennent que dix ans après le premier choc pétrolier comme l'arrêt des plans d'investissements étatiques polonais en 1986, ou les réductions de la compensation financière de l'INI (Instituto Nacional de Industria de España)⁹¹. Ces mesures étatiques ont masqué l'état réel des économies nationales : « *L'Espagne n'était pas affectée par la hausse du prix du pétrole car Franco nous disait qu'il était un grand ami des princes du pétrole qui lui faisaient de très bons prix. C'est ce que tous nos journaux disaient* » (Entretien avec Pedro Empareza, mai 2009). À Bilbao, aucun élu local ne prend réellement conscience du problème potentiel que peut entraîner une réduction durable de la production industrielle locale. Cela peut être mis en relation avec le développement de la culture basque. Celle-ci, qui était essentiellement rurale, s'est vue diluée dans les flux migratoires à destination des centres urbains et le développement d'une nouvelle culture, ouvrière (Loyer, 1997). Sans parler de remplacement d'une culture locale par une autre, dans l'esprit de nombreux acteurs locaux, les organisations syndicales sont devenues les gardiennes d'un certain héritage identitaire basque. En laissant la possibilité d'une destruction de ces organisations, les autorités politiques pensaient que la « *basqueness* » pourrait disparaître avec les industries. L'enjeu ne devenait pas uniquement économique avec la perte des emplois, il devenait identitaire, et le poids était trop important pour accepter les conséquences potentielles d'une telle crise, si ça en était bien une. Cette question de reconnaissance du péril est également présent dans l'attitude des élus et des habitants / travailleurs

⁹¹ Créé par Franco, il avait pour mission de soutenir le développement de l'industrie du pays grâce, notamment, à des participations financières et à l'intégration de l'Etat au capital des grandes sociétés.

de Nowa Huta et du Black Country. L'aciérie Lénine était montrée, par les autorités communistes, comme un modèle ; au moment des soulèvements des années 1980 contre la mainmise de l'URSS sur le pays, les ouvriers ont tardé à se battre au côté de Solidarnosc. « Les travailleurs de la sidérurgie lisaient des slogans sur les trains venant du nord de la Pologne comme « Rejoignez-nous », « Les Cracoviens ne sont pas des Polonais ! »⁹² (Miezian, 2004, p. 82). Tout comme les mouvements syndicaux représentaient une menace sur leur culture et leur identité locale, l'effondrement éventuel de l'industrie lourde a rencontré les mêmes oppositions. Dans les usines de Dudley ou de Walsall, la mobilisation était plus difficile car le tissu de PMI ne favorisait pas les unions syndicales et le regroupement des forces locales. Cependant, la fierté et la reconnaissance de l'existant n'ont pas encouragé l'évolution des pratiques : « [...] *les caractéristiques et les motifs du paysage ont un sens pour nous car nous partageons une histoire avec eux. Chaque objet, chaque ensemble, chaque vue est compréhensible en partie car ils nous sont familiers [...] les expériences passées se répandent dans toutes nos perceptions actuelles* »⁹³ (Lowenthal, 1975, p. 5-6). La résilience était, dans tous les cas, présente, car le patrimoine culturel commun à l'ensemble de ces sociétés était visible et les retombées des industries profitaient au plus grand nombre.

La crise a été ressentie avec retard car les effets des premiers licenciements sur la société ont été compensés dans un premier temps par les réseaux sociaux, la solidarité ouvrière et les aides des Etats. Lorsque les licenciements étaient étalés dans le temps cela laissait la possibilité à la société d'atténuer les effets par des aides informelles de la famille, des collègues et des amis ainsi que celles des organisations syndicales, qu'elles soient financières ou d'aides au reclassement (Daviet, 2005). Ces organisations syndicales sont bien plus puissantes dans les grandes entreprises, que ce soit en Vizcaya ou à Nowa Huta où les grands groupes dominaient l'économie, tout comme la capacité de soutien des ouvriers à ceux qui ont quitté l'aciérie, de manière volontaire ou non.

Les gouvernements se sont aussi impliqués dans la diminution des effets de la crise tout en refusant d'en voir la profondeur. Ils ont donc mis en place toute une batterie de mesures et de politiques de soutiens aux sociétés mono industrielles lourdes.

3.2.2 Les choix politiques de maintien artificiel de l'industrie lourde

Les résistances au changement et l'intervention de l'Etat pour maintenir l'activité malgré les difficultés que peuvent connaître les secteurs de la mono-industrie sont nombreux et surtout anciens. Douglas (2005) a relevé que, dès la fin du XIX^e siècle, le gouvernement espagnol est intervenu pour répartir plus équitablement ses commandes entre les chantiers navals traditionnels basques qui étaient en perte de vitesse, et ceux de Barcelone. Les chantiers de Bilbao, plus anciens mais où les coûts de production étaient plus élevés et qui rencontraient déjà des difficultés à innover, ont subi de plein fouet la montée en puissance de la Catalogne. Résolument plus tournée vers la modernité avec sa capitale régionale, le développement de ses

⁹² « *The steelworkers acknowledge the slogans: « Come on! » and « Cracovians aren't Polish » which appeared on the trains arriving from the coast.* »

⁹³ « *[...] features and patterns in the landscape make sense to us because we share a history with them. Every object, every grouping, every view is intelligible partly because we are already familiar with it, [...] previous experience suffuse all present perception.* »

PME était très rapide et son secteur bancaire avait de fortes possibilités d'investissements (Portilla-Manuel, 1985).

L'industrie lourde étant industrialisante mais peu diversifiée, les Etats ont très rapidement vu les conséquences désastreuses pour les activités économiques qui n'étaient pas nécessairement en lien avec la sidérurgie ou la construction navale. Ainsi, en Lorraine, l'Union Patronale des Industries Mosellanes estimait que les emplois induits par les sidérurgies de la région étaient égales à un tiers de l'effectif total sidérurgique lorrain en 1970. Lors des réductions d'emploi, la partie visible de l'iceberg (le déclin de l'industrie lourde) était analysée sans prendre en compte les emplois induits dans les secteurs de la fourniture industrielle comme les vêtements des travailleurs, l'entretien des véhicules ou encore les fournitures en meubles ou produits d'hygiène. Les décideurs politiques pensaient que, en agissant sur l'industrie primaire (sidérurgie, métallurgie ou construction navale), et en soutenant cette production, les économies locales spécialisées pourraient subsister pendant la courte période de « réduction d'activité ». L'aciérie Lénine de Nowa Huta faisait vivre de très nombreuses entreprises de toute la région de Małopolska, de la fabrique de savon de Miechów en passant par la cimenterie de Czyżyny ou les PMI électriques de Skawina.

Deux outils de maintien artificiels ont été mis en place dans un premier temps : les subventions / prêts et les nationalisations.

De la même manière que les industries lourdes avaient été soutenues dans leur période de croissance ou tout simplement de modernisation, les Etats, gouvernements régionaux ou locaux commencent à subventionner les entreprises en difficultés, ce qui aboutit au soutien de secteurs entiers de l'économie. Pour les pays entrant dans l'Union Européenne, comme l'Espagne, des tarifs préférentiels vont se mettre en place pour permettre à l'économie espagnole de s'adapter au marché commun. La Banque d'Espagne mit en place, à partir des années 1960, des subventions spéciales pour soutenir l'industrie navale puis celle du charbon et celles-ci s'étendirent assez rapidement à tous les secteurs sidérurgiques et métallurgiques. Dès cette période, alors que l'industrie lourde est en perte de vitesse, le gouvernement espagnol tente de sauvegarder la sidérurgie basque avec l'obtention de crédits préférentiels pour la sidérurgie dont 26 % du total ont été reçus par los Altos Hornos de Biscaye, grande entreprise sidérurgique de Bilbao. Le Pays basque, dans son ensemble, avait bénéficié de plus de la moitié du total des crédits que le gouvernement espagnol avait alloué lors du premier « Plan d'Action concertée » entre 1964 et 1972 (Granja, 2002, p. 207) pour l'ensemble du pays. Ces politiques sont « *souvent à courte vue* » (Chastagnaret, 2002, p. 76) et ne résolvent pas les problèmes, elles ne font que les repousser. À la suite du premier choc pétrolier, un nouveau programme de subventions a été mis en place et, là aussi, la Biscaye et ses entreprises sidérurgiques en ont récupéré la majorité au titre de l'« aide aux secteurs en reconversion ». Entre 1981 et 1985, ces politiques montrent le début d'une prise de conscience de la crise économique de la région, notamment à cause de leur coût très élevé. Alors que ce ne devait être que des difficultés passagères, l'ensemble des acteurs politiques se rend compte, progressivement, que supporter financièrement des industries en perte de vitesse engendre un poids financier trop important à partir du moment où ce soutien perdure. La mise sous perfusion de l'industrie lourde, comme l'avait été celle des secteurs charbonniers auparavant, n'est pas viable sur le long terme. En acceptant que les aides doivent être limitées dans le temps, les acteurs politiques nationaux actent le fait qu'il s'agit bien d'une crise et que la situation passée est terminée. Ce passage de la mono-activité basée sur l'industrie lourde à une économie plus diversifiée va nécessiter des stratégies d'actions structurées. En Pologne, il faudra attendre le Plan 1986-1990 pour

commencer à voir les premières actions engagées par l'Etat indiquant que la crise économique est perçue comme telle et qu'il ne s'agit pas d'un « mauvais moment à passer ».

L'Angleterre, à la sortie de la seconde guerre mondiale⁹⁴, pour sauvegarder son secteur charbonnier, a nationalisé ses mines dans une approche keynésienne de l'Etat-Providence. Au-delà de cet aspect politique, ces choix ont aussi un impact sur la capacité des dirigeants britanniques à reconnaître la crise puisque les nationalisations avaient pour but la sauvegarde d'un secteur en déclin (Farnetti, 1991). Ces nationalisations devaient alors mettre en place une économie mixte en « *redéfinissant le rapport entre les Etats et les économies [...] pour faire prévaloir l'intérêt général* » (Berstein, 2000, p. 107). Cela permettait aussi une relative paix sociale avec l'intégration des syndicats aux processus de décisions des entreprises publiques tout en perpétuant l'industrie lourde et son impact positif sur la société. La sidérurgie anglaise connaît des programmes de nationalisation chaotiques avec les oppositions des Conservateurs interrompant le processus dans les années 1950, en justifiant leurs arrêts par la diminution du pouvoir financier de l'Etat, la pérennité de la crise et l'absence de résultats probants sur le long terme. La Round Oak Steel Factory n'a pas bénéficié, quant à elle, de telles nationalisations car son déclin, commencé à la fin des années 1960, n'a pas donné lieu à une crise grave mais à des licenciements s'étalant sur une longue période. Le gouvernement Thatcher ne prend conscience de la crise sidérurgique locale qu'au moment de sa fermeture, au début des années 1980, ce qui donnera lieu à la création d'une zone franche sur les anciens terrains de l'entreprise.

La métropole basque est restée très attachée à son industrie lourde et les actions des gouvernements nationaux, régionaux et locaux ont favorisé son développement jusqu'au début des années 1980. L'aménagement de son port devait permettre d'importer massivement fer et charbon pour faire croître les sidérurgies du centre de la vallée. Les plans d'investissements devaient même permettre au port de faire augmenter la consommation d'acier (et donc les productions) de la région à vingt millions de tonnes grâce, entre autres, aux industries navales et métallurgiques (Fernandez, 2007). Ainsi, le Pays basque, plutôt que d'opérer une reconversion vers d'autres activités, a, dans un premier temps, poursuivi les investissements avec l'appui des instances politiques, syndicales et économiques afin de produire toujours plus. Cette fuite en avant se déroulait dans une période de surcapacité mondiale de l'industrie lourde et de renforcement de concurrents (Japonais et Sud Coréens) dans ce que Alexandre Fernandez résumait par « une logique qui ne voyait de solutions que dans l'accélération et l'intensification » (Fernandez, 2007, p. 171). En augmentant les capacités de production, on augmentait aussi la masse salariale alors que le marché de l'acier mondial devenait essentiellement alimenté par les productions asiatiques aux prix plus attractifs. Ces investissements étaient en contradiction avec les réalités économiques mais ils étaient liés à une vision plus politique qu'économique de la situation. À Aviles, région voisine, le gouvernement décida la modernisation des infrastructures existantes pour perpétuer l'activité industrielle lourde. En 1985, l'entreprise ENSIDESA lance la construction de deux nouvelles aciéries qu'elle voulait modernes pour continuer son activité, pour un coût total de 640 millions de dollars. La production commença en 1988 avec de nouvelles techniques de productions et de traitement des métaux, et une capacité totale de 2,5 millions de tonnes (Diaz, Sancho, Garcia, Larraneta, 1991).

Il est légitime de s'interroger sur le rôle des interventions des Etats dans le retard qu'ont eu ces territoires dans la prise de conscience de la crise voire même de son aggravation. En effet, le prolongement du système économique des trente glorieuses, quels qu'en soient les coûts ou les motivations, a repoussé le basculement dans l'action de renouveau et de trans-

⁹⁴ La plupart des nationalisations se sont effectuées entre 1945 et 1947.

formation. En perpétuant des modèles économiques dépassés par le contexte mondial, les Etats et l'ensemble des acteurs agissant pour la continuité du « tout industrie lourde » n'ont pas seulement limité les actions de reconversion mais ont aussi aggravé la crise économique. Ce n'est qu'à partir du milieu des années 1980, soit dix ans après le premier choc pétrolier, que les politiques changent, et que l'on passe du soutien à la production sidérurgique et navale à de réelles reconversions de secteurs en difficultés.

3.2.3 Un crise exacerbée à cause de ces résistances ? La fuite en avant

La volonté de maintenir l'emploi et les salaires au lieu d'opérer une reconversion profonde des entreprises sidérurgiques et navales s'est traduite, comme nous l'avons décrit, par de lourds investissements entraînant l'endettement de ces compagnies ou celui des Etats et gouvernements locaux.

Les investisseurs étaient persuadés que l'Etat, leur principal client qui les avait soutenus pendant plus d'un siècle, continuerait à le faire par des commandes massives, des subventions à l'exportation ou des lignes de crédits, le temps de retrouver une santé financière durable. Toutefois, avec les changements politico-économiques qui ont eu lieu à partir de la fin des années 1970 et jusqu'au début des années 1990, les Etats se sont en partie détachés des secteurs industriels traditionnels. Ils se sont tournés vers les nouvelles industries porteuses de plus fortes valeurs ajoutées et exigeant une plus grande technicité comme l'aéronautique, les industries de pointe (les industries en « -tique ») et, dans une moindre mesure, l'automobile. Cette dernière, de par son rôle industrialisant, favorisait, dans un premier temps, la création de PME de sous-traitants dans divers domaines et participait à l'emploi massif d'ouvriers qualifiés. Vue comme une solution palliative quasi universelle, elle fut employée par les Etats dans les régions sinistrées comme les usines Rover à Coventry (sud de Birmingham) ou Renault dans le nord de la France.

Malgré tout, comme pour les industries lourdes, la part de la masse salariale dans les coûts de productions restait élevée, les industries automobiles ont donc, elles aussi, automatisé et délocalisé dans les pays du sud et en Europe centrale et orientale à partir de la fin des années 1990, et surtout à partir des années 2000.

Alors que de grands efforts financiers et matériels avaient été effectués pendant dix ans pour maintenir l'emploi dans l'industrie lourde, on se rendait compte que les transformations du système économique mondial amenaient à une réduction de l'emploi industriel en Europe de l'Ouest, d'une manière inéluctable⁹⁵.

Les politiques de renforcement de l'existant puis de perpétuation de l'industrie, en transformant simplement le secteur d'activité, n'étaient pas suffisantes. Les entreprises de l'industrie lourde de nos territoires se sont endettées pour pouvoir réaliser ces investissements, pensant que l'Etat, leur principal client, les soutiendrait sans faille. Lorsque les gouvernements se sont désengagés des politiques de soutien promises et que leurs clients ont préféré acquérir des productions d'aciers ou de navires en provenance d'autres espaces, leurs difficultés financières n'ont fait que s'aggraver.

⁹⁵ Surtout dans sa forme originelle de grandes structures peu flexibles.

Ce quasi abandon de leurs fleurons historiques par les Etats trouve en partie sa cause dans les changements politico-économiques avec l'ouverture d'économies partiellement fermées, ou, en tout cas, peu ouvertes à la mondialisation. L'Espagne, en entrant dans l'Union Européenne devait ouvrir son marché intérieur. La Pologne, avec la chute de l'URSS et la faillite économique de celui-ci voyait disparaître son principal client malgré les plans d'investissements prévus. Lorsque le pays a retrouvé sa liberté, les organismes internationaux ont libéralisé le pays (Stiglitz, 2002) entraînant l'abandon des subventions à destination du secteur industriel et son démantèlement, comme ce fut le cas dans d'autres pays du globe (Stiglitz, 2002, p. 254).

Dans la recherche du maintien des activités industrielles, la poursuite du soutien de l'Etat s'est avérée être un mirage dans lequel les entreprises sidérurgiques, les communautés locales et les autorités politiques ont cru et surtout dans lequel elles ont voulu croire. De cet aveuglement désespéré, il est, certes, plus facile de croire à une solution future improbable qu'en un problème actuel, réel, mais aux conséquences désastreuses. Ils ont débouché sur des renforcements internes et locaux de perpétuation de l'industrie lourde ou de renforcement industriel des territoires, souvent liés aux anciennes productions dominantes. Mais, lorsque ceux-ci ont montré, rapidement, leur faible efficacité, les acteurs locaux et la population de ces territoires ont fini par admettre que la crise était bien là.

Le modèle de développement économique mais aussi la base de leur identité personnelle et collective étaient en train de sombrer tout comme leurs emplois, leur statut social, la positivité de leur image (image de soit et celle qu'ils renvoyaient). Le choc a été tel que le déni a laissé place à un sentiment d'abandon très profond, à la hauteur de ce que représentait l'activité en crise. Ainsi, les résistances n'ont pas pu durer éternellement pour de multiples causes. Les coûts engendrés par le refus des mutations économiques et les changements psychologiques des différents acteurs, à commencer par les travailleurs eux-mêmes lorsque ceux-ci étaient licenciés ou menacé par la fermeture des usines et les réductions drastiques d'effectifs en étaient les principales raisons. Véhiculées par les médias, les prises de conscience n'ont pas été égales dans le temps ou dans l'espace, certains acteurs se montrant plus prompts à saisir le devenir de l'industrie lourde que d'autres. Leurs attitudes face à cette perception de la situation ont également été variées même si, en dehors de quelques exceptions dont nous discuterons dans le chapitre suivant, nous avons assisté, dans les premières années après la prise de conscience, à des « gémissements » (Frank, 2004, p. 75) dans une complaisance justifiant alors tous les maux de la société. D'un autre point de vue, le choc issu de la prise de conscience a paralysé les acteurs locaux et régionaux qui n'avaient connu que la puissance de leurs industries sans pouvoir (ou vouloir) imaginer qu'elles pouvaient disparaître.

Le basculement de la résistance au fatalisme (Chignier-Riboulon, 2007) se fait aussi par un processus psychologique de remise en cause de la puissance des acquis historiques pour un avenir incertain : tout comme la chute de l'industrie lourde était difficile à imaginer, la remplacer relève d'un défi quasi impossible.

Conclusion

La fuite en avant dans une optique de produire toujours plus sans volonté de diversification (avec le soutien des autorités politiques) s'est rapidement heurtée à plusieurs éléments qui ont forcé l'ensemble des acteurs à réviser leur jugement. Les ouvertures des économies et la libéralisation des échanges tout comme le coût de plus en plus élevé des

subventions à l'industrie lourde ont, petit à petit, limité le soutien des Etats. Alors que le premier choc pétrolier était présenté comme un « accident » économique rare, le deuxième, en 1979, allait à l'encontre des prévisions (et des affirmations) des économistes et des élus. Le ralentissement économique était donc bien une crise et celle-ci, très profonde, serait difficile à combattre au vu de la spécialisation industrielle de nombreux territoires et pays. Ces difficultés étaient relayées abondamment dans les médias mettant chaque jour en avant les licenciements massifs et les fermetures de sites ou la hausse du chômage. Oubliant que cette crise annonçait un changement de structure pour les économies occidentales⁹⁶, les villes spécialisées sont tombées dans un fatalisme aussi profond qu'avait été leur aveuglement. De la glorification de l'industrie lourde comme indestructible, nous sommes passés, à l'inverse, à son incapacité à sauver ceux qui l'avaient encensée. La chute et la crise devenaient durables et impossibles à combattre ; les villes industrielles étaient condamnées. Ce sentiment d'abandon a été décrit et décrié, mais il est intrinsèquement lié à l'émergence ou non des initiatives locales par ceux qui seront appelés par la suite des précurseurs. De plus, il a influencé la prise de retard des villes et régions qui n'avaient pas su franchir rapidement la période censée être transitoire, de fatalisme. Les territoires de la mono-activité n'ont pas compris comment dépasser cette étape de « *gémissement* » où « *l'obsession* » de la crise était permanente (Marseille, 1996b, p. 5). Ils s'enferment, peu à peu, dans un cercle vicieux proche de l'auto flagellation où seule l'impasse de la situation est visible. La remise en cause de la richesse et de la puissance a engendré celle d'une partie de l'identité locale sur laquelle elles étaient basées en « sonnant le glas de nos orgueils prospectifs » (Bouvier, 1984, p. 87). Lorsque les acteurs, considérés comme crédibles, comme les Etats ou les économistes, se mettent à réviser leur jugement et leurs soutiens à la production industrielle, les villes mono-industrielles se voient abandonnées même par ceux qui les avaient soutenues depuis le développement de l'industrie. Cette période de doute et de peur a été à la hauteur des croyances dans l'inébranlabilité de l'industrie lourde et des enjeux politico-économiques, sociaux et électoraux liés au maintien de l'activité économique. Dans nos territoires, ce sentiment d'échec et d'abandon est difficile à dater, plus particulièrement son commencement puisque les acteurs locaux et la population n'ont pas eu le même ressenti face aux événements.

Il s'agit ici de bien comprendre que la prise de conscience est différente suivant le positionnement des acteurs et spectateurs par rapport au territoire ainsi que de leurs intérêts respectifs. Il y a une réelle césure entre les acteurs/spectateurs extérieurs et ceux qui vivent sur les territoires de la mono-activité. Les premiers à réagir sont souvent les médias nationaux. Ils ont une vision dépersonnalisée et plus globale de la situation, ce qui permet le recul et la liberté que la presse régionale n'a que rarement. Leurs journalistes et consultants économiques peuvent juger les situations en dehors des conflits d'intérêts qui agitent les milieux locaux. En effet, il n'est pas rare que le journal local ou régional soit lié d'une manière ou d'une autre aux pouvoirs politiques et financiers des territoires qu'ils couvrent. Ainsi, entrepreneurs et politiciens ont souvent un droit de regard sur les informations publiées ou la manière dont elles le sont. Les quotidiens locaux et régionaux étant perçus comme des vitrines, les images qu'ils renvoient sont très regardées et une fermeture massive ou bien une crise sont considérées comme très dommageables. Les hommes politiques montreraient alors leur incapacité à conserver les emplois et seraient accusés de laisser s'évaporer la richesse passée. Les entrepreneurs s'exposeraient à des mouvements sociaux et à un climat social difficile vis-à-vis de leurs employés. En dehors des observateurs extérieurs, ce sont les ouvriers, que les licenciements ont mis face à la réalité économique, qui ont les premiers acceptés/compris

⁹⁶ En lien avec les cycles Kondratieff et la destruction créatrice de Schumpeter.

la situation⁹⁷. Le temps d'acceptation des décideurs politiques était plus long car, accepter la crise, c'était accepter leur propre échec et leur incapacité à innover et à agir. Les décideurs « éclairés » ont admis les premiers la nécessité du changement et ils n'ont été rejoints que tardivement par les élus, poussés par leurs électeurs critiquant leur inaction et leur aveuglement. Ils ont donc été forcés de voir la crise et de la reconnaître non pas par eux-mêmes, mais par les événements et la pression de leurs populations et, surtout, ils ont dû d'agir.

⁹⁷ En dehors des premières phases de licenciements absorbées par le tissu social des nouveaux chômeurs comme vu dans le 3.2.

Chapitre 4

Prises de conscience et premières tentatives de renouveau – Identifier les problèmes, prioriser les projets

*« Donc je ne dois pas me donner de vérité, mais seulement accepter
la crise et être conscient de ma situation de crise »*

Carmelo Bene, *L'énergie sans cesse renouvelée de l'utopie*.

En dehors des crises aux marqueurs temporels très précis et facilement identifiables (comme le krach boursier de 1929), la prise de conscience est souvent difficile, comme nous l'avons évoqué dans le chapitre précédent. Rares ont été les acteurs, surtout locaux et régionaux, à être capables de sortir par eux-mêmes de ce sentiment d'abattement, associé à l'incapacité d'agir qu'il induit, bloquant tout processus de régénération et de transformation. Dépasser la mythification de l'industrie lourde a été une étape indispensable aux acteurs et celle-ci peut prendre beaucoup de temps. La prise d'initiatives n'est pas automatique après cette démystification car un sentiment d'abandon et d'échec apparaît, dont la durée va être très aléatoire. Le fait d'accepter ne sera qu'une étape dans le long processus menant à l'action, mais *« nommer c'est déjà construire, s'approprier, délimiter, se repérer, comprendre »* (Daviet, 2005, p. 8). Dans les trois espaces servant de base expérimentale à notre étude, entre en compte un phénomène favorisant, dans le même temps, les prises de conscience des crises et la volonté d'agir dans les logiques d'opposition. En effet, que ce soit Bilbao, le Black Country ou Nowa Huta, tous ont vu l'apparition ou le développement de concurrents économiques et politiques lors de leurs périodes de déclin. Bilbao s'est retrouvée face à la croissance sidérurgique des Asturies avec Aviles ; puis face au développement tertiaire / industriel / politique de Barcelone qui l'a dépossédée de sa place de second dans le pays. Nowa Huta, ancien pôle prestigieux et attractif de Cracovie pour le logement, le travail, ou les services publics voit son importance décroître considérablement avec le rebond du centre historique et des quartiers périphériques situés au sud de l'agglomération. Les villes du Black Country, qui s'opposaient et se concurrençaient dans les périodes fastes, ont été éclipsées par Birmingham et ont arrêté leurs querelles pour se liguer contre leur « ennemi » commun et sa forte attractivité. Ces oppositions face à l'extérieur vont se traduire par des synergies plus impor-

tantes au sein des espaces étudiés. Lorsqu'elles ne mènent pas directement à l'action, elles vont mobiliser la population et les acteurs locaux, favorisant le potentiel de développement et de cristallisation des efforts de tous dans une même direction.

Toutefois, si la reconnaissance de la crise ne signifie pas systématiquement que l'on soit prêt à agir, en expliquer les causes ou en combattre les effets reste une étape déterminante dans le processus de retour à l'action. Il faut reconnaître la crise pour « ouvrir les yeux » sur les problèmes qui affectent le territoire en question et la phase d'identification reste primordiale. Ce difficile diagnostic est dépendant de la capacité des acteurs à passer outre, encore une fois, leurs propres perceptions et appréhensions. Ils doivent également dépasser leurs *a priori* avec le risque d'être influencés par ce/ceux qu'ils croient être responsables de la situation, ce qui va influencer sur les leviers (et les actions) qu'ils estiment justes à mettre en place.

Les premières tentatives de renouveau ont consisté à recréer de l'espace pour les activités en périphérie des zones urbanisées sans réaménager les espaces anciennement occupés devenus des friches industrielles. Plus faciles, plus rapides et moins coûteuses, les premières solutions de renouvellement ont été effectuées de cette manière, repoussant le problème d'un *no man's land* des friches à plus tard, lorsque la situation sera plus favorable. Refaire à neuf en dehors des friches implique aussi la volonté d'éviter les potentiels conflits liés à la gestion des héritages architecturaux, qui est parfois un frein au renouveau. Partir à l'extérieur des espaces traditionnellement industriels induit donc un redémarrage sans avoir à se défaire du passé, mais en laissant la possibilité d'une reconstruction sans lien avec l'industrie ancienne. Cependant, ces friches ont fortement affecté la morphologie urbaine, la perception des territoires et la vie des habitants en créant de la « répulsivité » géographique⁹⁸ mais, en même temps, un certain attachement de la population locale à des icônes architecturales liées à leur glorieux passé ainsi qu'à l'identité de la ville ou du quartier. Le poids des friches, souvent sous-estimé au départ, devient un enjeu majeur lors de la régénération urbaine des espaces de la mono activité industrielle, entre plaie et objet de convoitise. Le redéveloppement économique est également à mettre en lien avec les nouvelles concurrences et spécialisations que doivent prendre en compte les acteurs de la régénération, qu'ils soient précurseurs ou suiveurs.

Dans ce chapitre, nous allons focaliser notre propos sur les friches industrielles et moins sur l'aspect politico-économique, des mesures fiscales et législatives pour le redéveloppement économique. Les raisons sont relativement simples avec un questionnement portant sur la pertinence desdites mesures dans une étude portant sur la régénération urbaine et économique d'autant que les mesures fiscales ont souvent été considérées comme du saupoudrage, dont l'efficacité sur le long terme a été très critiquée⁹⁹. Nous sommes conscient qu'au moins un projet étudié fait bénéficier les entreprises s'implantant en son cœur d'avantages fiscaux, mais ces mesures seront traitées séparément dans le chapitre 6.

⁹⁸ Des lieux à éviter qui se sont transformés en « zone » lorsque leur traitement a tardé.

⁹⁹ Les premières mesures n'ont pas concerné la régénération à proprement parler, mais des avantages de différentes natures pour que les entreprises s'implantent sur leur territoires, comme les avantages fiscaux (à l'échelle de la commune et à l'initiative de celle-ci), développement/extension des terrains réservés à l'implantation industrielle (zone industrielle, prix de location ou d'achat attractifs) dans une stratégie plus globale d'investissements et de promotion territoriale, nouvelle pour bon nombre de territoires. La chaîne du Jura en Suisse a été un des précurseurs dans l'action de développement économique avec la création, dès 1973-74, d'une zone industrielle (la première à la Chaux-de-Fonds, lancée en 1971 à titre expérimental).

4.1. L'opposition « à l'Autre » comme catalyseur de la prise de conscience du besoin d'agir

Nous avons explicité les difficultés qu'ont les territoires de la mono-activité à prendre conscience de l'existence même de la crise, lui préférant souvent le terme de déclin temporaire. Nous avons également démontré un second cap dans le processus menant à la régénération économique et urbaine avec le passage d'un état de prostration et d'inaction à un retour à l'action et aux politiques de régénération. Ces deux étapes peuvent être franchies grâce à l'aide d'éléments et d'événements moteurs poussant à la mise en place d'identification des problèmes et à la mise en place de solutions. Sur les territoires étudiés, deux grands types de catalyseurs apparaissent : les événements particuliers, identifiables précisément dans le temps, servant d'électrochocs pour les différentes prises de conscience. Le second type provient de la mise en concurrence de territoires dont l'un des deux parvient à dépasser l'autre, lui faisant réaliser la possibilité de l'action et du succès de celle-ci. Les éléments moteurs à la mise en action vont souvent avoir lieu en même temps, sans manichéisme, comme nous le verrons pour Nowa Huta. C'est l'opposition entre l'autorité centrale (mairie de Cracovie) et les habitants du quartier qui a fait prendre conscience à la municipalité qu'un plan de régénération concerté devait avoir lieu avant tout aménagement et que le quartier était fort de potentiels de développement économiques et urbains. De plus, la défense de leur quartier par les populations locales a favorisé la mobilisation des différents acteurs de Nowa Huta afin de transformer cette opposition en une force de proposition. Cette lutte, qui court depuis 2001, sert, comme nous l'expliquerons, de marqueur temporel mais elle entre également dans une logique concurrentielle entre un centre historique prospère et un quartier en perte de vitesse où sévit un chômage élevé. La situation a été semblable dans le Black Country et à une autre échelle pour Bilbao.

4.1.1 Le déclenchement de la prise de conscience grâce à la montée en puissance des concurrents

Une fois la prise de conscience de la crise effectuée, le passage à l'action de renouveau est difficile comme nous l'avons évoqué précédemment. Cet enfermement sur ses propres difficultés va être facilité si la situation est partagée par les différents niveaux de décision : villes, région, Etat, avec un retour au fatalisme de l'existence et à l'insolubilité de la crise. Lorsque, au contraire, une ville, une région ou un pays qui a été lui-même en crise, réussit à se remettre dans une dynamique de croissance, ses voisins ne peuvent plus prétendre qu'il est impossible d'agir sur leurs propres difficultés. Ainsi, alors que Birmingham, qui avait connu des difficultés similaires, bien que moins graves que les villes du Black Country, a connu une reprise économique importante, les autorités publiques de Dudley, Walsall, Wolverhampton ou Sandwell ne pouvaient plus expliquer leur situation de crise uniquement par le contexte régional ou mondial puisque la métropole voisine avait réussi à retrouver des emplois, attirer de nouvelles entreprises, régénérer des quartiers en friches, etc. Alors que le Black Country pouvait « accuser » sa petite taille face à la puissance politique et démographique de la capitale régionale, le développement spectaculaire de Coventry et de ses industries automobiles a fini par lui montrer que les villes moyennes, même à proximité de Birmingham, peuvent se régénérer et redevenir attractives. Ces différenciations entre les situations de villes situées à proximité¹⁰⁰ les unes des autres, va servir de catalyseur à la mise en place d'une dynamique active de programmes de (re)développement visant un retour à la prospérité. Les élus,

¹⁰⁰ La proximité étant entendue ici comme pouvant être physique/géographique, mais aussi culturelle ou en termes de densité de flux et de relations entre deux territoires permettant à l'observateur et à l'acteur de se sentir semblables.

poussés par leurs populations, vont devoir se mobiliser et agir pour la reprise du développement économique et urbain. Ce dépassement par un autre territoire a été également le cas pour le Pays basque avec la montée en puissance des régions madrilène et barcelonaise. C'est d'ailleurs le succès catalan qui a le plus marqué les esprits des acteurs locaux, avec les similitudes entre les deux métropoles : situation littorale, industrie en quasi situation de mono activité, poids régional important et secteur financier bien présent. Les industries pétrochimiques, bien que plus récentes que les sidérurgies basques, ont elles aussi subi de plein fouet les fortes hausses de leur matière première. Cependant, le rayonnement de Barcelone s'est considérablement amélioré et, grâce à son poids économique et médiatique, elle surpasse ses anciens concurrents dès les années 1990, dont Bilbao, qui arrivaient, jusque dans les années 1970, à la concurrencer. Cette situation de décalage a eu lieu dans la métropole cracovienne entre le centre historique et Nowa Huta. À la fin du contrôle communiste sur le pays, la métropole est sortie divisée entre le quartier-ville communiste bien développé en services publics (éducation, loisirs, transports, santé) et en emplois ; dans l'autre moitié de la métropole, les investissements publics avaient été réduits au strict minimum avec une dégradation des conditions de vie via celle des services de santé, des réseaux (notamment d'eau, d'électricité et de chauffage), de la culture, de l'éducation non liée à l'industrie, etc. Que ce soit le Black Country, Nowa Huta ou Bilbao, chaque espace n'a fait, dans un premier temps, que constater son dépassement par un voisin proche, menaçant leur stabilité et leur avenir. Il a fallu que la crise s'aggrave, se pérennise chez eux et pas chez leurs voisins et concurrents (Birmingham/Coventry, le Cracovie historique ainsi que le Sud avec Podgorze, Barcelone et Madrid pour Bilbao). C'est ce qui s'est passé à partir des années 1970 lorsque le déclin économique s'est transformé en crise et que la situation des quatre villes du Black Country s'est fortement dégradée, enclenchant le cercle vicieux de la déprise urbaine, économique et sociale. L'apparition de concurrents qui, eux, réussissaient à passer la crise structurelle des années 1970 et 1980 a mis en lumière le fait que le renouveau était possible, et le déclin réversible.

Cette prise de conscience n'a été qu'une pièce dans le système de régénération urbaine et économique et celle-ci a été différente de l'étape de construction de projets tout en étant très proche. Les deux éléments sont liés, mais la prise de conscience du besoin d'agir n'enclenche pas immédiatement une action concrète. L'élément déclencheur va venir de l'extérieur, car il est au-dessus des conditionnements psychosociologiques induits par la crise passée, conditionnement qui freine le passage à l'acte de régénération. Les regroupements d'acteurs contre un ennemi commun ne vont pas nécessairement se traduire par un réel besoin d'agir ensemble. Il va falloir un (des) événement(s) déclencheur(s) pour faire la liaison entre mobilisation d'opposition et mobilisation d'action.

4.1.2 Les marqueurs du besoin d'agir : les temps de l'action

La plupart des acteurs locaux interrogés¹⁰¹ marquent le début du renouveau basque par une catastrophe naturelle, les inondations de la Semaine Sainte de 1983. Ces quatre jours de crue ont vu le niveau du Nervión monter de cinq mètres et tuer trente-cinq personnes (Riduejo, 1983), dont quatre secouristes, et ont soulevé une très forte émotion dans tout le pays. Pendant plusieurs jours, des quartiers entiers de la ville ont été évacués et isolés¹⁰² à cause des reliefs environnants, l'eau a dévalé les versants et s'est rajouté à la crue du Nervión emportant notamment des barils de dérivés de cyanures utilisés dans les usines

¹⁰¹ Lors d'entretiens semi-directs réalisés entre septembre 2009 et mars 2010, liste en annexe 1.

¹⁰² Dont 5 000 personnes à El Penascal ainsi que dans les quartiers de Rekalde, la Peña, San Ignacio

métallurgiques de la vallée¹⁰³. Un mois après, les dégâts étaient estimés à soixante milliards de pesetas pour le Pays basque dont la plupart pour la Biscaye. Les services publics et les réseaux sont restés hors service pendant plusieurs jours avec un ravitaillement par l'armée en eau et nourriture. D'un côté la bravoure des secouristes et le sang froid des habitants ont été valorisés sous la forme de collectes spéciales, ou de gestes de la part d'acteurs locaux comme le reversement des primes des joueurs de l'Atletico Bilbao ; de l'autre, les pouvoirs publics ont été extrêmement critiqués pour leur inaction (Unzueta, 1983) et pour l'absence d'anticipation de la crue alors que la rivière qui sépare la Biscaye en deux parties égales est l'épine dorsale économique de toute la vallée. De nombreux habitants se sont donc sentis abandonnés par leur gouvernement local qui avait négligé le fleuve et l'organisation des secours en cas de catastrophes naturelles liées à celui-ci. Nous pouvons relier l'absence de plans sur les risques hydrologiques au désintérêt des autorités municipales envers leur fleuve. La pollution et l'occupation quasi exclusive des berges par les industries avaient détourné la municipalité socialiste (FOP) du fleuve pour ne voir en lui qu'une barrière sur laquelle jeter des ponts et où résidait le cœur économique de l'agglomération. La semaine d'inondations a aussi mis en lumière les grandes difficultés à coordonner et collaborer entre les différents niveaux de décision politiques (Etat, Région, *Diputación* et municipalité). Des situations aberrantes sont apparues, comme la mise en place de plusieurs centres de secours à quelques dizaines de mètres l'un de l'autre, alors que des quartiers entiers étaient abandonnés. Les entreprises déjà en difficultés, toutes situées dans l'estuaire, ont été gravement affectées : plus de 45 000 travailleurs ont été au chômage technique avec la destruction d'une partie des usines (*El Pais*, 25/09/1983) ; sans même parler de la catastrophe environnementale avec les fûts de cyanures emportés. La Renfe, entreprise publique de transport ferroviaire, qui possédait des installations nombreuses reliant les entreprises du Nervión, estimait à 250 millions de pesetas ses pertes (Humanes, 1983a).

Fig. 19 – Les inondations de 1983 dans le Casco Viejo à Bilbao

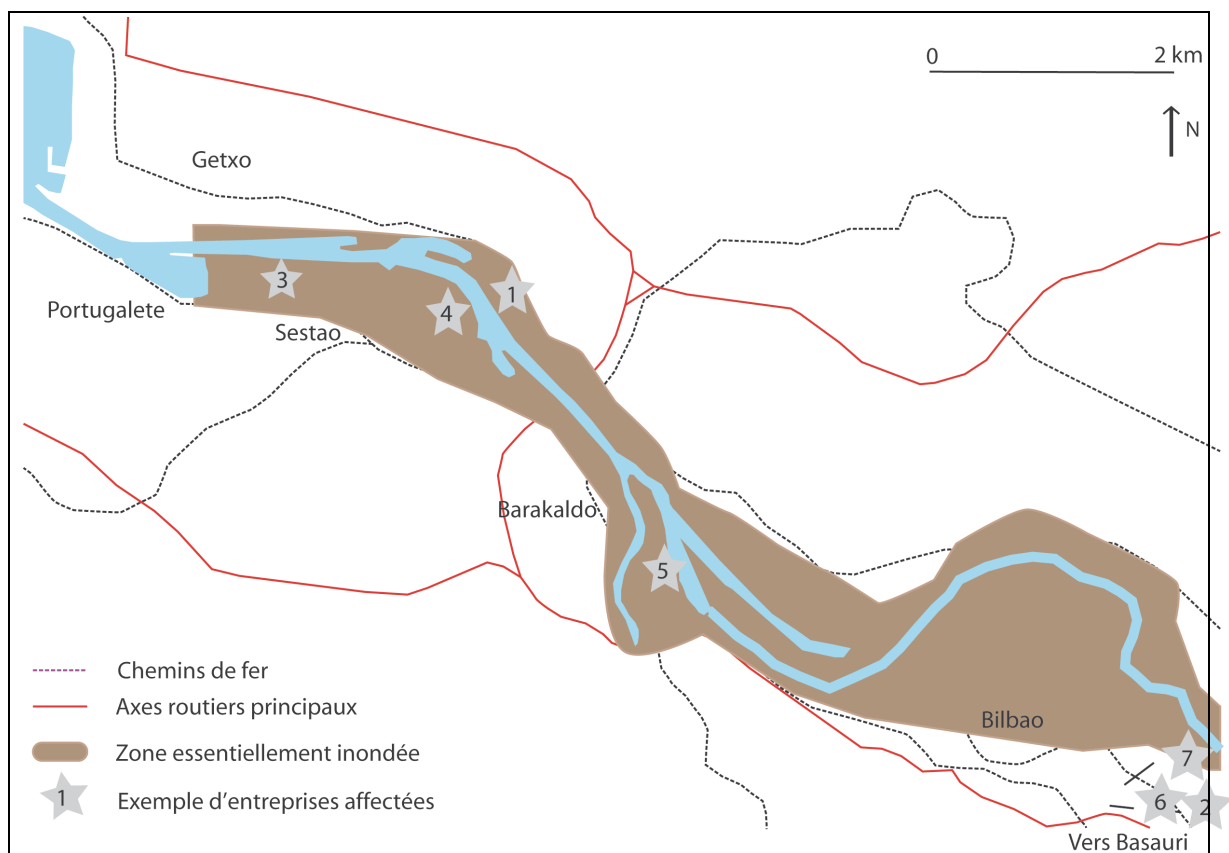


Source : http://servicios.elcorreo.com/especiales/inundaciones/galerias/02_bilbao.html

¹⁰³ Au total, plus de 280 bidons de cyanure de potassium et de sodium, de cobalt faiblement radioactif ont été emportés et seule une petite partie a été retrouvée sur les plages basques espagnoles et françaises (Ridruejo, 1983).

Cela a permis une prise de conscience par les autorités politiques de tout niveau de la fragile concentration des industries locales sur les berges et du besoin urgent d'éviter, en cas de nouvelles crues, qu'elles ne se fassent endommager. Le risque était également que le coût de la crue soit trop élevé pour des entreprises déjà en difficultés et que la catastrophe naturelle ne termine ce que la crise de l'industrie lourde avait commencé. Comme les actions pour les entreprises visaient à participer à la sauvegarde des emplois, les syndicats étaient très largement favorables à de telles mesures avec notamment l'interdiction de licenciements dans les trois mois suivant les inondations (Humanes 1983b). Les PMI ont été généralement plus touchées que les grandes entreprises, mais d'important dégâts ont été constatés sur la rive droite avec des entreprises de tubes métalliques (comme Cables y Alambres, (1) sur la figure 20), d'explosifs (l'usine de Rio Tinto a été dévastée (2)) et les forges de Forjas y Alambres de Cadagua (3) déjà en grande difficultés économiques. Les Altos Hornos (5) ont perdu trois milliards de pesetas sur leur site d'Echavarri (4), dans le centre de Bilbao (destruction des stocks d'étain et dégradation des produits semi-finis). Par rapport à la puissance de la crue, ces pertes étaient considérées comme modérées même si, pour l'ensemble des sites, elles s'élèvent à 13 milliards de pesetas. Les sidérurgies de Firestone (7), Mercabilbao Metacal (6) ou encore Fabrelec ont également subi des pertes financières importantes à cause de leur proximité du fleuve (Humanes 1983b). Les grandes zones industrielles du centre de Bilbao ont été largement dévastées (Fig. 20) tout comme les voies ferrées concentrées sur les berges et servant à alimenter les industries.

Fig. 20 – Les principaux quartiers et entreprises touchées par l'inondation de 1983



Sources : Elaboration personnelle ; Humanes 1983a et 1983b.

La crue a révélé plusieurs éléments qui ont conduit à la mise en place d'un plan d'action de la part de l'ensemble des acteurs politiques et économiques et à une triple prise de conscience. La première a été l'incapacité des acteurs politiques et institutionnels à agir ensemble lorsqu'ils se sont attelés à un problème commun. Cela a conduit à l'intégration de ces carences et à une plus forte collaboration pour le prochain problème commun : la régénération économique du Pays basque et de la Vizcaya. La seconde prise de conscience concerne le fleuve. Longtemps ignoré car réservé à l'industrie et extrêmement pollué, les forces vives et les habitants ont compris qu'ils ne pouvaient continuer à faire abstraction de la gestion du fleuve, de ses berges et de son bassin versant. L'Etat, la Région, la *Diputación* et les municipalités devaient recommencer à s'impliquer pour lutter contre le ruissellement, le nettoyage de son lit, pour éviter que, en cas de conjugaison de fortes marées et de fortes pluies, l'inondation ne puisse s'aggraver. La troisième et dernière prise de conscience a concerné la trop forte concentration géographique des industries qui a débouché sur un nouveau besoin d'action dans la transformation économique de la métropole. L'afflux d'aides aux entreprises a été orienté pour favoriser la reconversion des moyens de productions et des secteurs ; les chambres de commerce et les entrepreneurs avaient donc la formidable opportunité d'opérer une reconversion avec des subventions exceptionnelles et inattendues¹⁰⁴. De ce choc au bilan matériel très lourd a découlé un réel besoin d'agir et la création d'institutions spécialement dédiées à la régénération économique et urbaine de la Biscaye.

Nous avons expliqué le renversement de situation pour Nowa Huta par le passage du statut de fleuron national, fortement privilégié jusqu'au début des années 1980 à celui de monstre industriel communiste à partir de 1989. Ce changement d'attitude des autorités politiques cracoviennes s'était traduit par un rejet total du quartier-ville par le reste des habitants et des élus. Ses habitants subissaient des discriminations et un nombre important de jeunes se faisaient domicilier leur courrier à l'extérieur de Nowa Huta et ne mentionnaient jamais à leurs (futurs) employeurs qu'ils y résidaient (Vaqué, 2006). Lors de la reprise en main du pays par les Polonais, la situation s'est donc littéralement inversée avec Cracovie, la privilégiée, et Nowa Huta, le territoire honni. L'évolution des priorités de développement de Nowa Huta vers Cracovie a été une véritable passation de pouvoir avec un basculement de priorité et d'influence. Cela s'est traduit notamment par la volonté de Cracovie d'utiliser pour ses propres besoins Nowa Huta et les nombreux espaces non bâtis. Ce changement dans l'utilisation du sol a conduit à une redéfinition des objectifs de développement et à un renversement des représentations (Chignier-Riboulon, Semmoud, 2002) et à un sentiment de revanche de la part des Cracoviens envers les habitants et le quartier de Nowa Huta. À la fin des années 1990, des promoteurs immobiliers cherchaient à implanter un grand centre de loisirs et de sports à proximité du centre de Cracovie. C'est naturellement qu'ils se sont orientés vers Nowa Huta : de très grandes surfaces, vierges de toutes constructions, un réseau dense de transports en commun et des accès routiers importants, et surtout la bénédiction des autorités politiques pour la reconquête de Nowa Huta. Des terrains de tennis, un golf, des salles de sport, de gym et de fitness devaient être implantés au sud de la place centrale, à l'emplacement actuel d'une réserve naturelle, à quelques mètres du centre de Nowa Huta, les Prairies de Nowa Huta. Cependant, le complexe sportif entraînait en conflit avec un projet venu des écoliers du quartier qui voulaient faire des Prairies, alors lieu de promenade très apprécié des habitants, un aménagement polyvalent préservant un espace naturel dédié à l'ornithologie. La réserve était menacée par les lobbies et la volonté revancharde de l'autorité politique municipale. La menace de destruction des Prairies de Nowa Huta a été un véritable électrochoc pour l'ensemble des

¹⁰⁴ Nombre d'entreprises qui ont pu bénéficier de ces subventions ont profité de celles-ci pour moderniser leurs infrastructures sans changer l'orientation de leurs productions, ce qui peut expliquer la hausse du chômage en Biscaye malgré les plans d'actions entrepris.

acteurs locaux et comme pour Bilbao et le Black Country, ce sont toutes les forces vives du quartier qui se sont rassemblées pour s'opposer à la mairie et aux promoteurs. Il semblerait donc que les écoles de Nowa Huta soient le point de départ de la mobilisation et que, grâce aux centres culturels et au tissu associatif exceptionnellement dense, l'opposition ait été relayée par les acteurs économiques qui étaient absente des réseaux locaux, ce qui diminuait grandement le poids des revendications. C'est la présidente d'une association de protection de l'environnement de Nowa Huta qui a réussi à convaincre les trois plus grands employeurs du quartier de rejoindre le mouvement et de se positionner eux-mêmes comme lobby face à la mairie. En réalité, l'aciérie, la fabrique de tabac et la centrale électrique étaient déjà en relation par leurs liens avec les fondations américaines qui s'étaient intéressées aux ex-pays communistes à la chute du mur de Berlin, mais les trois sociétés ne s'étaient jamais positionnées en force d'intervention. Avec la très forte mobilisation des habitants, Mittal Steel Poland, EDF et Phillip Morris qui venaient de racheter les anciennes entreprises d'Etat, sont intervenues¹⁰⁵ et ont fondé, en 2000, le Forum pour Nowa Huta avec de nombreux acteurs locaux. En se mobilisant, les acteurs locaux ont institutionnalisé leur collaboration, en la rendant plus visible et beaucoup plus fonctionnelle qu'un simple regroupement consultatif. C'est donc dans l'opposition à l'autre (l'ennemi héréditaire, la Cracovie historique) que se sont retrouvés les acteurs locaux de Nowa Huta qui agissaient jusque-là de manière non officielle et très peu organisée. En s'attaquant au cœur naturel d'une communauté pour qui la protection de l'environnement¹⁰⁶ était vitale, la mairie a rapproché tous les acteurs locaux. Ces derniers et les habitants se trouvaient jusque-là dans une apathie liée à la crise industrielle et morale, renforcée par le ressentiment des autorités politiques cracoviennes.

Cette catatonie a été la même que celle du Black Country dont les villes ont été, pendant plus d'un siècle, en concurrence entre elles au niveau économique et politique. Lors de la période de déclin, cette tradition d'affrontement a perduré alors que ces territoires étaient en crise ce qui a fortement participé au déclin du Black Country en paralysant les efforts de mise en commun des ressources financières et humaines pour retrouver un nouveau souffle¹⁰⁷. Pour contrer Birmingham, un élu local¹⁰⁸ a alors réussi à convaincre les conseils municipaux des quatre villes du Black Country à rassembler une partie de leurs ressources au sein d'une structure qui serait chargée de défendre leurs intérêts communs : le Black Country Consortium (BCC, créé en 1999). L'expansion du centre commercial de Merry Hill, perçue comme une très grande opportunité de sortie de crise par toutes les villes du Black Country, et surtout l'opposition de l'Etat ont servi de catalyseur à la mobilisation des acteurs du BCC. En effet, Merry Hill, situé dans le quartier de Brierley Hill est une zone franche créée au milieu des années 1980 par le gouvernement Thatcher après l'arrêt de l'aciérie Round Oak, une des plus grandes entreprises de la région qui comptait 1 300 employés lors de sa fermeture¹⁰⁹ en 1982. Le projet du gouvernement central visait à l'implantation de services de types logistiques et d'entrepôts grâce à la défiscalisation des entreprises s'y installant ; cependant, très peu de ces entreprises sont venues et ce sont finalement des grands magasins et des supermarchés qui ont petit à petit colonisé le lieu.

¹⁰⁵ Les motivations des différents acteurs de Nowa Huta seront étudiées dans le chapitre suivant.

¹⁰⁶ Qui était vitale à la suite du traumatisme subi pendant les années d'exploitation industrielle intensive.

¹⁰⁷ Situation similaire dans la vallée du Gier (Vant, 1982)

¹⁰⁸ Les divers entretiens réalisés ne m'ont pas permis de déterminer avec certitude l'identité de cette personne. Les interlocuteurs mentionnaient le plus souvent des adjoints au maire de Wolverhampton ou de Walsall.

¹⁰⁹ L'aciérie avait 3 000 employés en 1979 avant le début des licenciements.

Merry Hill prouvait encore une fois que la situation du Black Country, même face à l'ogre Birmingham, n'était pas sans espoir et, de surcroît, que ce développement avait eu lieu sans intervention d'aucun autre acteur en dehors de l'impulsion donnée par l'Etat. Le gouvernement Thatcher avait instauré sur le site de l'ancienne aciérie une zone franche à caractère industrielle. Cependant, ce sont surtout des entreprises de transport de marchandise et des magasins spécialisés qui se sont implantées favorisant l'installation d'autres enseignes et donnant à la zone franche une vocation de tertiaire commercial et non industriel. Le développement du site devenait « hors-la-loi » par rapport aux directives nationales qui le considéraient, au final, comme un « *commercial outcenter* », un centre commercial extérieur à une ville. En effet, le gouvernement britannique veut limiter la création de ces espaces source de nuisances et de déstabilisations des espaces urbains existants. Un des rares espaces dynamiques, créateur d'emplois et de richesse, était donc menacé et c'est pour sa sauvegarde que les acteurs locaux se sont mobilisés en 2003, ce qui a accéléré le processus de collaboration commencé à la fin des années 1990. De nouveaux organismes composés d'acteurs locaux se sont mis en place, ou renforcés. En menaçant le développement d'un des plus grands projets (si ce n'est le plus important en termes d'image, d'emploi et d'investissement) du Black Country, c'est l'ensemble des acteurs locaux qui ont associé leurs forces pour défendre leur cause en faisant de Merry Hill une des conditions indispensables à la régénération du Black Country dans sa totalité.

**Tab. 19 – Chronologie partielle (pour l'année 2003)
du Black Country Consortium en relation avec sa volonté d'agir**

Date	Actualité du Black Country Consortium (BCC)	Implication pour Merry Hill
Février-Mars	<i>Black Country vision Process</i> : établissement d'une vision sur trente ans pour le Black Country	Les autorités politiques se dotent d'une stratégie plus claire afin de montrer que Merry Hill est une pièce indispensable du futur développement du Black Country
Mai-Septembre	Nouvelle organisation du BCC avec sa transformation en Compagny Limited by Guarantee (qui se rapproche du statut d'une SARL française)	En devenant une entreprise, elle acquiert de nouvelles capacités en termes de mobilisation de fonds, d'emprunts, d'embauches etc. Son fonctionnement interne se rapproche de la gouvernance d'une entreprise et elle gagne en transparence et en légitimité.
Septembre	Participation du BCC à l'élaboration du <i>Plan Guide Régional</i> , déterminant l'attribution des aides financières distribuées par la région, en vue d'inscrire le Black Country comme territoire prioritaire	Rôle de lobby du BCC afin de défendre l'intérêt des 4 municipalités auprès d'Advantage West Midland* et de la Regional Assembly**
Septembre	Création du projet d'étude transversal sur tous les thèmes définis par le BCC	Utilisation de manière plus optimale de la composante Centre de Recherche du BCC pour se positionner en force de proposition légitime lors des différentes négociations avec les autorités politiques et les acteurs économiques

*AWM est l'organe exécutif servant de relais au gouvernement central et dont la tâche est notamment de réaliser les *Plans Guide Régionaux* et tout ce qui concerne l'économie en général (Chapitre 6).

**La *Regional Assembly* est un parlement régional consulté lors de l'élaboration des plans d'aménagement régionaux.

Sources : Black Country Consortium, recherches personnelles.

Cette chronologie partielle du Black Country Consortium montre clairement l'accélération du processus de création et de renforcement de la structure qui se modernise pour se positionner en tant que lobby afin de défendre les intérêts du Black Country lors des

décisions prises au niveau régional. Nous pouvons voir que le BCC va chercher une légitimité scientifique avec la création, par la suite, d'un bureau d'étude technique, le Black Country Observatory, et peser de tout son poids dans les décisions tout en donnant aux élus un organe technique, indépendant et local, à leur service¹¹⁰. Le rapprochement des autorités politiques des quatre municipalités du Black Country devait aussi contrer tous les lobbies commerciaux des grandes surfaces de Birmingham et des commerces de centre-ville qui voyaient la captation des flux commerciaux se détourner d'eux pour irriguer un territoire qu'ils méprisaient. Le Black Country Consortium devait ainsi être à la fois une vitrine de coopération pour montrer que le Black Country était uni dans son combat et qu'il pouvait être une force de lobby extrêmement puissante dont la détermination n'était plus à démontrer. Au travers de la lutte des structures commerciales, on retrouve clairement une opposition entre Birmingham, en très forte croissance, face au Black Country tentant d'enrayer son déclin. Nous pouvons douter que, vu l'apathie des autorités locales jusqu'à la fin des années 1990, sans le succès puis les menaces pesant sur Merry Hill, le Black Country Consortium aurait eu le poids qu'il a aujourd'hui puisque le besoin d'influencer les décisions prises au niveau régional n'aurait peut-être pas été perçu comme aussi vital et les municipalités n'auraient pas vu le même intérêt à coopérer.

Ainsi l'évènement déclencheur va aussi lancer le processus d'agrégation des forces locales pour avancer vers un même but, à court terme dans un premier temps, puis, institutionnaliser et organiser leurs relations en vue d'un processus plus long de régénération. C'est dans une opposition aux tendances en cours (perte de l'emploi industriel, diminution du poids politique, etc.) et dans l'opposition à un concurrent ou à une menace commune que des acteurs, qui n'étaient pas en relation avant, vont commencer à tisser des liens en passant du statut de spectateur à celui d'acteur. Certains entrent même dans une logique talionique où l'ennemi de mon ennemi est mon ami et se trouvent à côté d'acteurs qui ne partagent pas leurs aspirations premières (et qui peuvent être antagonistes comme les habitants de Nowa Huta et l'aciérie) mais qui s'allient *de facto*. Alors que les forces locales se pensaient trop faibles pour agir, leur regroupement va entraîner un véritable élan de mobilisation et l'espoir du changement. Notons, tout de même, que nous ne nous intéressons ici qu'à l'étape du passage à l'action ; lors de leur période d'inaction et d'abandon, nos territoires se sont vus menacés et concurrencés par d'autres et ces oppositions n'ont fait que renforcer ce sentiment d'échec immuable. C'est la conjonction de plusieurs facteurs et surtout les éléments déclencheurs étudiés précédemment qui ont servi d'électrochoc au redémarrage des territoires étudiés. En partant du vide laissé par le passage du « tout industrie » à une nouvelle étape de développement, les acteurs locaux, régionaux et nationaux vont devoir inventer une manière de faire de la régénération ensemble, alors que leurs motivations sont différentes et leurs objectifs parfois discordants. Des thèmes vont cependant émerger, comme la prise en compte de l'environnement « naturel », la nécessité de reconversion de l'industrie vers d'autres secteurs que l'industrie lourde ou encore l'indispensable coopération des différentes forces locales pour protéger leur territoire des menaces extérieures. C'est vers les friches industrielles que vont naturellement se tourner les premiers projets de régénération et les premières actions entreprises vont chercher à effacer les traces d'un passé douloureux mais désormais révolu. Il semblerait que ce soit dans le Black Country que les premières actions concernant les friches industrielles aient été entreprises par Lord Dudley (Evans, 2002, p. 134), qui fit replanter des arbres dans ses anciennes carrières au XVIII^e siècle. Il fallut attendre les années 1950 pour que la littérature anglaise s'intéresse

¹¹⁰ La très forte réduction des fonctionnaires qui a fait suite au gouvernement Thatcher force les municipalités à faire appel de manière quasi systématique à des sociétés externes pour les études de terrain.

aux friches industrielles du Black Country de manière très péjorative (« *le paysage de l'enfer* », Evans, *op. cit.*).

4.2 Les conséquences de l'arrêt de l'activité industrielle sur le territoire : le cas des friches dans les territoires de la mono-activité industrielle

La gestion des friches urbaines apparaît, dans la grande majorité des situations de régénération, comme le premier pôle d'actions effectuées par les autorités politiques suite aux revendications des habitants. Que ce soit le centre commercial de Merry Hill, le musée de Guggenheim ou la New Art Gallery de Walsall, le quartier du *Waterfront* de Wolverhampton ou les projets de Nowa Huta, tous sont situés sur d'anciennes friches industrielles qui bénéficient de plusieurs caractéristiques qui les mettent rapidement en haut de la liste des priorités d'actions. Très visibles de par leur localisation souvent centrale, elles représentent le passé que l'on veut effacer pour des raisons psychologiques mais aussi politiques : c'est l'échec à garder les industries traditionnelles et l'échec des politiciens, syndicalistes, chefs d'entreprises qui sont ainsi rappelés à tous car, si ils avaient réussi, les entreprises seraient toujours actives et les friches n'existeraient pas. Ce raisonnement, qui peut sembler simpliste après les explications aux crises données dans le Chapitre 2 (cf. chapitre 2.2), reflète en réalité la mentalité des acteurs de la « génération de la crise » qui étaient en poste au moment du déclin économique et de l'acceptation de la crise.

Les décideurs politiques, les développeurs et les populations locales vont donc s'intéresser rapidement à ces friches urbaines et tenter de leur retrouver un usage pour la ville tout en effaçant, au moins en partie, les traces de leurs échecs et en montrant leur volonté de repartir de l'avant. Les friches industrielles sont particulièrement importantes dans les villes de l'industrie en vertu de la nature même de ces industries évoquées dans le chapitre précédent. Cette logique de développement de grandes unités de production sur de grandes superficies est particulièrement vraie dans les pays d'Europe de l'Est et elle est à nuancer pour le Black Country. En Pologne et dans l'ancien bloc communiste, le Parti privilégiait la fonction industrielle aux autres fonctions urbaines, ce qui a engendré la multiplication des friches sur d'importantes superficies. Le peu d'intérêt des autorités pour rationaliser les implantations des usines a conduit à la situation actuelle de très grandes friches dans le centre des villes (comme à Lodz ou Prague dans le quartier de Smichov) ou dans des situations de front d'eau (mer ou fleuve). Ces localisations vont influencer leur gestion, même si cette même gestion va s'avérer plus complexe et plus délicate qu'elle n'y paraît au premier abord, à cause de leurs caractéristiques physiques (localisation, taille, etc.), de l'effet qu'ont eu les industries sur ces parcelles (dégradation des sols), mais également des projets et désirs que vont avoir les différents intervenants dans leur gestion. B. Domanski (*in* Jarczewski, 2009) dénombre quatre groupes principaux s'intéressant à la revitalisation des friches industrielles : les habitants, les propriétaires des terrains, les pouvoirs politiques locaux et les investisseurs potentiels (nouveaux utilisateurs). Concernant les habitants, leur intérêt ne sera pas systématique car les terrains post-industriels n'ont pas une communauté vivant sur place de manière stable ni de société locale pour laquelle le terrain est représentatif d'un espace approprié auquel ils s'identifient. Il n'y a donc pas d'intérêt « naturel » de la part des habitants qui pourraient prendre part de manière active au processus de régénération (à l'inverse des terrains d'habitation) mais dont la mobilisation limite les oppositions locales. À l'inverse, les populations vont parfois intervenir dans le traitement des friches lorsque la question de la gestion des héritages va se poser puisque la destruction complète de l'ancien bâti, comme dans le quartier des halles de Paris, va potentiellement soulever des oppositions de la part des habitants de ces quartiers ainsi que des anciens travailleurs. Ces derniers souhaitent conserver des morceaux de ce qu'ils considèrent comme faisant partie de leur

patrimoine et de leur identité culturelle et partie intégrante de l'identité locale. La localisation de ces friches considérées comme des « *verruës urbaines* » (Bastie, D  zert, 1991, p. 172) favorise le morcellement des villes en créant des *no man's land* qui compliquent leur gestion. Les déplacements des habitants, les lignes de transport en commun, etc. vont devoir contourner ces friches, parfois de très grande taille engendrant un surcoût (financier et en temps). Le non traitement des friches engendre également une désarticulation de la ville avec des zones mortes et répulsives qui « contaminent » les habitations voisines, puis des quartiers tout entier qui se dégradent par effets de domino. Les constructions situées directement à proximité des friches voient alors leur valeur diminuer, leurs habitants les plus aisés partir pour rejoindre un quartier où la qualité de vie est meilleure. Les populations les moins favorisées se retrouvent contraintes de rester ce qui crée une rue, puis un quartier en perte de valeur et où vont se concentrer les ménages les plus pauvres. Les institutions mettent du temps à réellement engager des politiques pour reconvertir ou régénérer ces terrains et, dans un premier temps, les seules actions menées vont avoir pour origine l'entreprise occupant précédemment le site. Dans la métropole lyonnaise, le réaménagement du site des usines de Rhône-Poulenc offrait plus d'emplois après la reconversion qu'à l'origine. Cependant, ces cas sont rares et l'entreprise quittant le lieu le laisse en l'état, ce qui handicape fortement sa régénération. En Angleterre, il va falloir l'électrochoc d'Aberfam¹¹¹ (Couto, 1989) pour que le gouvernement prenne conscience du rôle qu'il doit avoir dans le traitement des friches minières. Il fallut encore dix ans pour que de véritables lois soient adoptées et que le secteur industriel soit concerné. Une partie des programmes va se concentrer sur ces friches avec le *Planning Policy Statement 3* qui fixe un minimum de 60 % de nouveaux logements sur ces sites ; Dudley, une des villes du Black Country veut la porter à 95 % dans les 5 à 10 prochaines années et le conseil municipal affiche clairement la volonté de régénérer 100 % des friches urbaines (dudley.gov.uk).

Dans les trois pays étudiés, les friches industrielles ne sont pas recensées par les mêmes organismes et leurs précisions sont également variées. Les friches sont difficilement identifiables dans toutes les villes d'Europe et les autorités publiques ont besoin d'organes statistiques de très grande qualité pour en avoir un aperçu. En Pologne, le problème a été identifié (Domanski, 2009) et la lenteur de la mise en place de statistiques fiables pose un très grand problème et engendre une sous-évaluation des friches industrielles dont sont conscientes de nombreuses municipalités. Cependant, en l'absence de recensement fiable, les statistiques sur la surface des friches dans le pays (et *a fortiori*    l'intérieur des municipalités) ne sont que des estimations, même si les acteurs institutionnels et scientifiques sont conscients de ce fait. Sur les cinquante-six villes de l'enquête effectuée par W. Jarcewski (Jarcewski, 2009), six municipalités identifiaient un problème de friches mais elles reconnaissaient ne pas être capables de chiffrer leur surface.

En Espagne, il faut attendre 1992 pour que le gouvernement basque commence à recenser les friches industrielles (*ruinas industriales*) ; le suivi sera fait en 1992 et remis à jour en 1997.    partir de cette date, une diminution de la surface des friches va coïncider avec la diminution de l'intérêt des autorités politiques pour leur renouveau, peut être suite à la régénération des berges de Bilbao avec le musée Guggenheim. En Grande-Bretagne, malgré la multiplication depuis les années 1980 de commissions parlementaires et d'organismes publics visant à régénérer les friches industrielles, aucun inventaire précis n'est réalisé. Ce manque est imputé aux problèmes de définition de ces espace.    partir de

¹¹¹ En 1966, un ancien terril s'effondre et les gravats dévalent sur la ville emportant l'  cole et tuant 144 personnes dont 116 enfants.

quel degré de pollution/de dégradation / d'occupation passe-t-on d'un terrain inutilisé à un terrain en friche ? Il est également lié à la place du secteur privé dans l'aménagement britannique à partir de la fin des années 1970 (Oatley, 1998). Pour le Black Country, les recensements faits ne sont que partiels et correspondent à un besoin ponctuel et particulier d'une des municipalités. Ces mêmes villes n'effectuent pas d'inventaires au travers de leur *Unitary Development Plan*, document se rapprochant du PLU français ou du *Plan General de Ordenacion Urbana* de l'Espagne. En dehors de la surface et du nombre des friches industrielles, le troisième manque d'information va se retrouver dans les polluants ayant contaminé les sols et les bâtiments. En effet, seule l'entreprise ayant précédemment occupé le terrain connaît précisément les produits qu'elle a utilisés. Cependant, comme dans la plupart des cas le terrain devient une friche à la suite de la faillite de l'entreprise, ces informations sont perdues et les acteurs locaux doivent reprendre l'identification des polluants et des produits chimiques utilisés, sans en connaître la quantité.

Au-delà des problèmes de recensement, se rajoute la nature de ces terrains et plus particulièrement le degré de dégradation, un préalable au réaménagement des friches industrielles. Cette pollution des sites engendre un surcoût pour toute opération de réaménagement ce qui renforce la « répulsivité » de ces espaces pour les promoteurs privés et pour les pouvoirs publics. On dénote une spécificité dans les pollutions suivant leurs sources d'émission avec des transversalités dues aux multiples utilisations des énergies et des matières premières. D'une manière générale, les hydrocarbures sont surtout le fait de la circulation automobile tout comme le monoxyde de carbone, les poussières, le plomb et les métaux lourds viennent de l'industrie, etc. Le polluant principal est le dioxyde de soufre (SO₂), il sert d'étalon pour mesurer la pollution atmosphérique mais de très nombreux autres sont présents dans l'air des villes et proviennent de différents éléments chimiques : soufre, azote, carbone, plomb, hydrocarbures... L'intérêt du SO₂ est que sa présence dans l'air vient exclusivement des activités industrielles, surtout celles liées au charbon et au pétrole ; paradoxalement, les voitures, les camions et les autres véhicules ne dégagent que des quantités insignifiantes de SO₂ dans l'atmosphère, ce qui permet de renforcer la qualité industrielle de ces mesures. Par exemple, dans le Nord-Pas-de-Calais, en 1989, 74,67 % des émissions de SO₂ étaient d'origines industrielles, moins de 1 % provenaient des transports (Bavay, Roussel, 1991, p. 89).

La pollution qui atteint la Pologne aujourd'hui prend sa source dans les années de fort développement industriel et urbain après la seconde guerre mondiale, et ce d'autant plus que le pays a été et reste toujours un très grand consommateur d'énergies fossiles et surtout de charbon¹¹². Le charbon contient 1,4 % de soufre et les taux de SO₂ faisaient de la Pologne, en 1990, le pays d'Europe où le SO₂ était le plus concentré, même si la moitié de celui-ci provenait d'Allemagne ou de Tchécoslovaquie. Déjà, à cette époque, la pollution liée au soufre était deux à six fois supérieure à la norme autorisée par la législation du pays. Les projections de pollution pour la fin du XX^e siècle prévoyaient que la moitié du territoire serait « menacée par la pollution ». Le problème vient principalement du manque de filtres sur les cheminées des usines et de la faiblesse de l'intérêt des entreprises à limiter leurs rejets dans l'atmosphère¹¹³. En 1982, la région de Cracovie était déjà classée « en état de catastrophe écologique » comme dix-sept autres territoires et la pollution des eaux, des sols et de l'air menaçait plus du tiers de la population totale du pays. Cette pollution atmosphérique était dénoncée par les habitants (Vaqué, 2006, 2007), le ciel étant parfois

¹¹² En 1991, 83 % de l'énergie utilisée dans le pays a pour origine le charbon. (Czerwinski, 1991, p. 21)

¹¹³ Seules 16 % des usines testées par Czerwinski en 1990 avaient un système de réduction de poussières émises.

obscurci par les émanations en provenance de l'aciérie ; les nuages brun-vert atteignaient même le château de Wawel lorsque les vents soufflaient Est-Ouest. Une des logiques du Parti Communiste concernant l'industrie en Europe de l'Est était résumée par cette phrase au sens double : « *l'haleine du communisme c'est la fumée qui se dégage des cheminées d'usines* » (Kostrubiec, 1987, p. 83). Malgré le Plan d'industrialisation de 1986-1990 qui mettait en place, pour la première fois, des seuils à ne pas dépasser en termes de rejets et de pollutions, l'air, l'eau et les sols restaient toujours très contaminés. Les amendes données en cas de dépassement des rejets n'étaient que symboliques dans les années 1980 (et même après). L'intérêt pour l'environnement et sa protection ne sont que très limités et un chef d'entreprise sera plus pénalisé s'il ne réalise pas ses objectifs de production que s'il détruit forêts, rivières et rend l'air irrespirable (Kostrubiec, *op. cit.*, 1987). Dans « *l'après pro-*

**Encart 6 – La gestion de la pollution
par les industries lourdes
jusqu'au début des années 1990**

*La pollution était plutôt considérée comme « normale » puisque les sidérurgies lorraines, au début des années 1990 rejetaient une tonne de déchets solides pour chaque tonne d'acier produite (Rogé, 1991). Dèzert affirmait, en 1981, qu'aucune entreprise n'intégrerait les surcoûts engendrés par le traitement dans ses processus de fabrication si elle n'était pas obligée par les lois à limiter sa pollution (Dèzert, 1981). Intégrer le traitement d'une partie des rejets de la sidérurgie engendre un surcoût de 20 % sur la construction d'un laminoir (Rogé, *op. cit.*). Ce constat était un fait établi et reconnu par les entreprises qui ne cachaient qu'à peine leurs pollutions avec des découvertes régulières à la suite de catastrophes naturelles et sanitaires. Il a fallu attendre le changement de mentalité évoqué dans le chapitre précédent pour que les entreprises soient mobilisées, sous la pression des habitants et des riverains, pour réduire leurs rejets.*

duction », la pollution émise par le passé va influencer de manière très importante le traitement des friches. En effet, la puissance de la pollution va être inversement proportionnelle à l'intérêt de la limiter lorsque le site était en activité : un industriel n'hésitait pas à polluer un peu plus un site déjà dégradé¹¹⁴. Que ce soit par la quantité des produits rejetés que par leur dangerosité, le traitement et les nuisances émises par ces friches¹¹⁵ vont radicalement influencer l'attitude des acteurs susceptibles de régénérer ces terrains. Cependant, jusqu'à la fin des années 1980, les techniques de traitement des friches n'étaient pas suffisantes pour nettoyer en profondeur les sols et ce n'est qu'après une réelle demande de la part de l'Etat et des collectivités locales que des processus complets ont pu être employés. Il a donc fallu, dans un premier temps, laisser *des no man's land* se développer avec en plus des problèmes techniques ; c'est alors aussi un refus de voir le déclin industriel, dont les friches font partie, de la part des acteurs locaux.

Malgré cela, le traitement des friches et de la pollution aérienne ont fait l'objet de soutiens financiers étrangers, notamment du Département Américain de l'Energie au début des années 1990 qui a investi 15 millions de dollars dans des filtres et autres appareillages de contrôle des rejets atmosphériques (Perlez, 1993). Ces actions avaient pour but d'ancrer les États-Unis dans les pays nouvellement libérés et de se positionner en défenseur des intérêts des habitants. À Cracovie par exemple, des stations de mesure de la pollution atmosphérique sont disséminées dans toute la ville et elles portent toutes le logos du ministère américain de l'environnement.

L'intérêt des habitants pour la diminution des pollutions qui étaient quasi exclusivement issues des industries lourdes développées à l'est de Cracovie est devenu un enjeu politique

¹¹⁴ La logique est similaire avec le cas des décharges sauvages : un premier sac poubelle dans la nature va favoriser la concentration d'autres déchets dans un processus de déresponsabilisation encouragé par l'anonymat.

¹¹⁵ Ainsi que leur rejet par la population et leur propension à fracturer l'espace.

majeur. Dès la première élection municipale libre de février 1990, c'est un membre du parti écologiste qui a été élu maire¹¹⁶, « *le premier maire vert d'une grande ville d'Europe* » (Simons, 1990, p. 2) ; ce premier maire libre de Cracovie était, de surcroît, un agriculteur. Le résultat du vote du Conseil municipal a mis en défaut le candidat de Solidarnosc qui a subi une réelle défaite électorale ne remportant que 16 sièges contre 126. Le Parti Vert avait officiellement moins de 700 membres¹¹⁷ en 1990 mais il a, malgré tout, été plébiscité. Son élection a été poussée par l'extrême pollution industrielle qui faisait retomber, dans les années 1980 jusqu'à trois tonnes de poussières par kilomètre carré et par an. L'aciérie Lénine était déjà pointée du doigt comme source majeure de pollution mais le pôle d'emplois qui y était associé (et qui reste toujours très important aujourd'hui) rendait toute action directe très compliquée, pour ne pas dire impossible. La centrale électrique était également une source de rejets atmosphériques issus du charbon utilisé comme source d'énergie. Les dirigeants de l'aciérie et ceux de la centrale électrique se renvoyaient mutuellement la responsabilité de « qui pollue le plus ? ». Le débat persiste toujours à l'heure actuelle et EDF, en reprenant la centrale électrique au début des années 2000, a dû « nettoyer » l'image de l'entreprise pour effacer l'empreinte psychologique et environnementale (Vaqué, 2006) des 600 000 tonnes annuelles de charbon très fortement soufré qui y étaient brûlées. Toutefois, comparativement avec le reste de la Pologne, la région de Małopolska est classée treizième sur seize en termes de surfaces de friches industrielles polluées. Nowa Huta et Cracovie sont donc des exceptions intra-régionales sous l'action des politiques d'industrialisations communistes (Jarcewski, 2009).

Dans le processus de développement de nouvelles activités sur une friche industrielle, le plus simple, pour une entreprise qui part, est de vendre la friche en l'état (sans rien toucher en dehors du déménagement de certains moyens de production (machines)). La vente est alors moins longue et moins compliquée pour l'entreprise originelle. Cependant, la dégradation des terrains (constructions spécifiques, pollution, zone de rejet (crassiers de la sidérurgie)) va engendrer un surcoût qui va devoir être pris en charge par un des acteurs de la transaction et qui va très fortement freiner la reconversion et la régénération des sites anciennement industrialisés. Traditionnellement, ce surcoût de nettoyage est soit pris en charge par l'entreprise vendant son terrain, soit par le futur acquéreur. L'implication des institutions politiques dans le processus d'assainissement des sols (municipalités, régions, Etats) n'est que très récente et parmi nos précurseurs de l'action, très très peu sont intervenus de cette manière¹¹⁸ et ce jusqu'au milieu des années 1980. Du point de vue de l'entreprise quittant le site, deux logiques s'opposent dans la remise en état des sols oscillant entre les intérêts économiques, les impératifs de temps et l'éthique de chaque entreprise. D'un côté, il revient aux entreprises ayant pollué le sol de le rendre en bon état ; en effet, elles sont en théorie plus habituées à manipuler les produits ayant dégradé le sol et leur expertise est censée rendre ce travail plus facile. De l'autre, les entreprises vendeuses sont souvent en crise, et elles veulent se débarrasser au plus vite de leurs terrains pour récupérer rapidement des fonds. Vu le degré de pollution, les délais de nettoyage sont

¹¹⁶ Le scrutin municipal se définit comme suit : élection par liste de 148 membres du conseil municipal qui élisent ensuite le maire. Devant représenter l'ensemble des conseillers municipaux et des habitants, le maire est censé être apolitique, mais nous voyons clairement que les revendications liées aux besoins environnementaux lui ont permis de passer outre cet engagement.

¹¹⁷ Probablement hérité du passé communiste et de ses surveillances très poussées, les représentants politiques et les habitants sont extrêmement réticents à afficher leurs affinités pour tel ou tel parti. Les conseillers municipaux se font élire sur un programme mais refusent très souvent, au niveau des quartiers, de se retrouver associés à une formation existante au niveau national.

¹¹⁸ Dans la Ruhr, sous les pressions des écologistes, l'Etat a dû intervenir sur les terrils pour un « retour à la normale » des paysages miniers.

souvent longs et il faudrait mobiliser un capital financier que certaines ne possèdent déjà plus ; si la faillite a déjà été prononcée, les sociétés de recouvrement voudront également trouver un acquéreur dans les plus brefs délais. Avant la deuxième moitié des années 1970, Usinor à Louvroil ou EDF à Commines prennent le temps de nettoyer leurs terrains avant de les vendre, mais le coût de la remise en état est rajouté au prix de vente. Cet investissement supplémentaire ne peut être « absorbé » par l'acquéreur que si le terrain où est situé la friche est attractif et à forte valeur. Encore faut-il, comme en Pologne, régler le grand problème de la propriété légale des terrains : à qui appartient le terrain industriel après sa saisie par le Parti dans les années 1950 ? L'Etat ? Les héritiers des propriétaires de 1950 (encore faut-il les retrouver) ? Et, dans ce cas là, doit-on les dédommager, leur rendre les terrains, les nettoyer avant ? Mais qui prendrait en charge le coût de cet éventuel nettoyage¹¹⁹ ? Dans une économie capitaliste, comment les acteurs publics doivent-ils intervenir pour éviter le poids des nettoyages sans rompre le jeu de la libre concurrence ? La régénération de ces terrains doit donc être anticipée très en amont du projet et nécessite de grands travaux avant même la construction de nouveaux aménagements (stabilisation, dépollution, liaisons avec le système de transport). Ces problématiques reviennent le plus souvent au secteur public à cause du refus des investisseurs de le prendre en charge malgré les nouvelles réglementations car, comme expliqué précédemment, les entreprises quittant un site le font généralement à cause de problèmes financiers. Le thème de la pollution n'est pas l'unique facteur que les acteurs de la régénération doivent prendre en compte et qui va discriminer les différentes friches tout en participant à rajouter des difficultés de redéveloppement à des espaces qui ont déjà connu une crise.

Les friches de plus de dix hectares sont souvent des friches minières, sidérurgiques ou chimiques¹²⁰ et la pollution des sols va être additionnée à la taille de ces espaces à redévelopper renforçant les difficultés pour leur retrouver une nouvelle utilisation. Les besoins des nouvelles activités en termes de surface ne vont que très rarement être similaires à celles de l'industrie lourde et des très grandes superficies sur lesquelles elle s'était développée. Ainsi, les friches de l'industrie lourde de très grande taille ne correspondent pas aux besoins des services comme les surfaces de bureaux qui, dans les années 1980 et 1990, ne dépassaient que rarement 1 000 m². Un acteur devait donc se positionner afin de diviser les friches pour dépasser ces problèmes de taille car rares sont les investisseurs à pouvoir se porter acquéreurs de telles surfaces qui ne correspondent que rarement à de réels projets ou besoins.

Les territoires que nous avons choisis pour notre étude ont tous comme caractéristique de concentrer des surfaces importantes de friches industrielles issues de l'industrie lourde. Les pays miniers et sidérurgiques concentraient en France, en 1990, 50 % des friches urbaines (Bastié, Dézert, 1991) ; le Black Country qui ne représente que 2 % de la superficie des West Midlands concentre plus de 20 % de la totalité des friches industrielles de la région. De même, les friches des pays de l'Est, et plus particulièrement de Pologne, sont, pour des raisons idéologiques et politiques, en très grand nombre¹²¹ et de tailles exceptionnelles. Les terrains possédés par les entreprises ont connu une très forte croissance pendant le communisme qui les privilégiait au détriment des autres fonctions (loisirs, commerces...) (Matlovic, 2003). Dans ces pays comme dans le reste de l'Europe, les friches urbaines sont situées dans les parties centrales des villes (comme à Lodz, à Prague dans le quartier de

¹¹⁹ Ce problème a été évoqué après la saisie des biens de l'Eglise polonaise par le Parti communiste ou les ventes forcées par l'administration franquiste.

¹²⁰ Les autres friches pouvant atteindre ces tailles sont essentiellement militaires ou ferroviaires.

¹²¹ Cf. chapitre 2.3 sur la place et l'importance de l'ouvrier et de l'industrie dans le monde communiste.

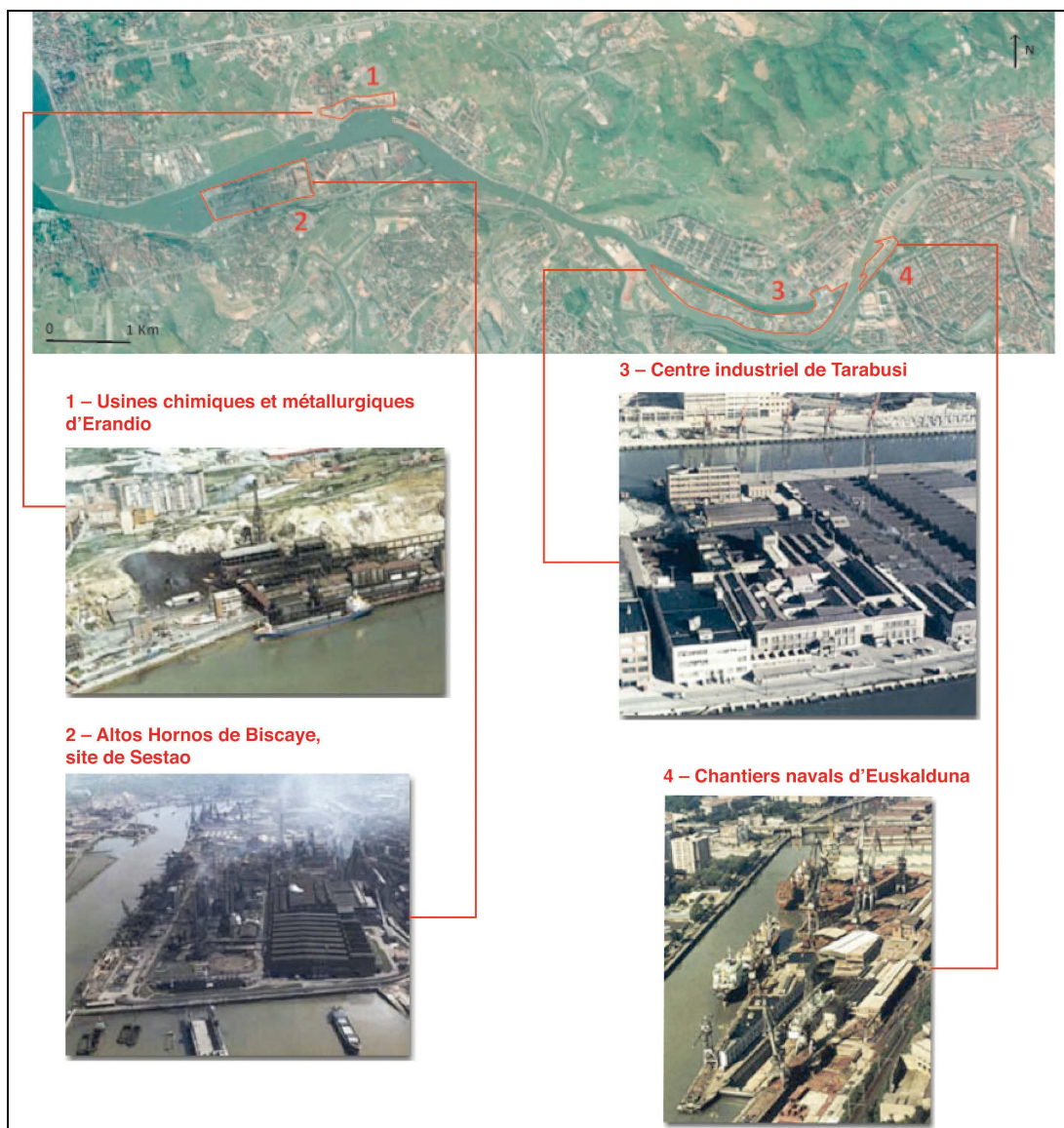
Smichov) ou dans des situations de front d'eau (mer ou rivière) à Gdansk. À ce titre, le complexe industriel de Nowa Huta est une exception puisqu'il a été créé *ex nihilo* et n'est pas à proximité directe du centre du quartier-ville anciennement communiste. Cependant, c'est sa nature de combinat qui l'a situé en dehors des centres de vie et les crues de la Vistule qui l'ont écarté des berges ; mais d'autres entreprises ont, elles, été implantées dans le centre comme la fabrique de cigarette, la cimenterie, etc. Les villes du bloc de l'Est ont également subi des transformations profondes depuis la chute du mur de Berlin et ces mutations sont comparables, d'une certaine manière, à celles des pays anciennement sous dictature, comme l'Espagne des années 1980, avec une sous représentation de certaines activités. Ainsi, le tertiaire, d'une manière générale, et le secondaire non lié à l'industrie lourde ont été sous-développés. De même, les lieux symboliques de l'ancien pouvoir, les centres de décisions et de production de l'espace liés aux dictatures ou glorifiant l'ancien régime vont être abandonnés, privés de leurs fonctions principales renforçant la fragmentation spatiale avec la création de nouvelles friches.

Au problème de taille va s'ajouter celui de la localisation des friches industrielles, généralement regroupées en zone industrielles très denses, le long des axes fluviaux. Les usines de la vallée du Nervión, comme les Altos Hornos (Fig. 21, 2) ou la Biscaye, ont occupé de très grandes surfaces le long du fleuve avec, par exemple, le site de Nuestra Senora del Carmen qui s'étendait sur plus de soixante hectares et possédait deux kilomètres de docks. Cette usine n'était qu'une parmi de nombreuses autres sur les berges du Nervión auxquelles il fallait ajouter les constructions navales (Fig. 21, 4) et leurs aménagements portuaires dans le quartier de Deusto qui avaient « colonisé » la presque île de Zorrazorre (Fig. 21, 3).

Lors de l'abandon d'une activité économique, la réutilisation du site est difficile et, en dehors des problèmes de pollutions, se pose la question de l'adaptabilité des sites et/ou des bâtiments déjà construits aux nouvelles activités potentielles. Des difficultés surgissent sur ces terrains non utilisés : le site ou les bâtiments ne sont adaptés qu'à un certain nombre d'activités restreintes et conditionnent le type d'entreprise pouvant s'y développer de nouveau. Dans le Black Country, le Black Country Observatory met à jour chaque année sa base de données sur les terrains susceptibles d'accueillir des activités économiques et surtout de redévelopper les bâtiments et terrains abandonnés au travers des *Employment Land Surveys*. Les conclusions de ces rapports font état de grandes disponibilités de terrains industriels à cause du départ (ou de la fermeture) de très nombreuses entreprises. Elles mettent aussi en lumière la difficile reconversion de ces bâtiments par des activités à plus forte valeur ajoutée ou à plus forte technicité que les entreprises traditionnelles du Black Country. Comme l'a souligné C. Delfosse à propos de la région Nord-Pas-de-Calais « [...] *la culture industrielle, qui se compose à la fois de patrimoine matériel (bâtiments, outils) et immatériels (cultures professionnelles, loisirs et fêtes des populations de mineurs ou d'ouvriers) fait l'objet d'une valorisation mitigée* » (Delfosse, 2001, p. 206). Les « châteaux de l'industrie », grandes usines et constructions annexes sont diversement perçus. L'attitude des acteurs locaux oscille entre la destruction totale pour redémarrer une nouvelle époque sur de nouvelles bases¹²² et leur conservation au titre du patrimoine commun, de pierre angulaire de l'identité locale. Pour mettre en place une valorisation culturelle de l'industrie, il faut que la crise du secteur

¹²² Celle-ci nécessite la disparition des anciens symboles de puissance puis de décrépitude.

Fig. 21 – Les Friches de Bilbao : une localisation récurrente des ATIL en centre-ville



Sources : d'après Google Earth, à 12,98 km d'altitude, image de 1991 ; Ruinas Industriales A.F. Bilbao, http://www.ejgv.euskadi.net/r532291/es/contenidos/informacion/ruinas_industriales/es_1159/ruinas_bilbao_c.html

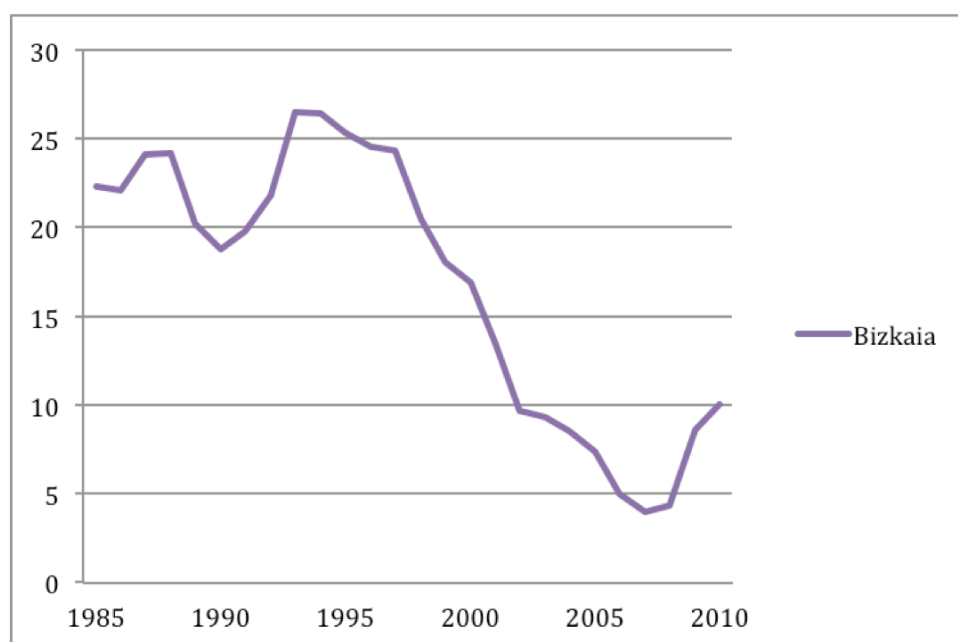
soit finie et que le « travail de deuil » soit achevé. Si des licenciements sont toujours en cours ou des emplois menacés, il est impossible ou tout du moins difficile de valoriser ce patrimoine perçu comme une menace (pour les ouvriers) ou un danger avec « la tentation du déni ». La tâche des décideurs politiques et des aménageurs est donc très compliquée et fortement dépendante du contexte économique et de l'attachement des populations à ces « ruines industrielles ». Ceci va être d'autant plus vrai lors de la fermeture progressive de grands complexes industriels où une activité, même réduite, va perdurer faisant des terrains des friches incomplètes. L'aciérie Lénine de Nowa Huta en est un exemple parfait. L'activité de l'entreprise d'origine se faisait sur un territoire de 1 000 ha, avec une production moyenne d'acier passée de 6,7 millions de tonnes à 2,4 millions en 2000 puis à deux millions depuis 2005, mais la surface détenue par l'aciérie Lénine n'a que très légèrement diminué. Le site reste entièrement fermé et les activités de Mittal Steel Poland se répartissent actuellement dans des espaces dispersés sur le site de l'ancienne aciérie en bénéficiant des systèmes de transport

originels. Ceci induit des flux nombreux entre les différents sites de production qui seraient perturbés en cas de vente / location des parties non utilisées à d'autres entreprises. À l'heure actuelle, le regroupement de l'ensemble des activités de production dans un espace restreint ne semble pas faire l'objet d'un quelconque intérêt de la part de l'entreprise luxembourgeoise. En dehors des coûts très élevés engendrés par une telle opération, l'avenir même du site de l'aciérie Lénine de Nowa Huta est régulièrement remis en question au travers de rumeurs dans la presse, notamment dans le *Krakow Post* et le *Glos Nowa Huta* qui soupçonnent la multinationale de vouloir regrouper l'ensemble de ses activités sidérurgiques en Silésie où se situent déjà de grandes unités du groupe.

Conclusion

La prise de conscience de la crise puis du besoin d'agir s'est faite grâce à un ensemble de facteurs tournant autour des oppositions et des concurrences. Celles-ci ont servi de catalyseur aux acteurs locaux pour se positionner en créateurs d'actions et non plus en spectateurs se laissant enfermer dans le cercle vicieux du déclin. Cependant, la volonté d'agir et la mise en place des premiers projets ne vont pas directement faire entrer nos territoires dans une prospérité retrouvée.

Fig. 22 – Evolution du Taux de chômage en pourcentages dans la province de Vizcaya entre 1985 et 2010



Source : Eustat 2010.

Nous avons vu que les actions de la mairie de Bilbao ont débuté à partir de l'électrochoc des inondations de 1984, intervenues dans une période de licenciements et de fermeture des principales industries lourdes de la vallée du Nervión. Cependant, les premières actions entreprises (qui ont abouti à l'ouverture du musée Guggenheim en 1997) n'ont pas donné de résultats immédiatement (Fig. 22). Après une baisse probablement liée aux fonds européens de soutien à l'adhésion du pays à l'Union Européenne, à l'euphorie du passage à l'action et aux fonds de reconstruction versés à la suite des inondations, le taux de chômage a

augmenté de plus de 40 % entre 1990 et 1993 (18,77 % à 26,55 %)¹²³. En corrigeant la courbe en tenant compte des faits politiques et historiques du pays, nous pouvons en déduire que les premiers effets de la prise de conscience n'ont eu lieu que dix ans après que les autorités locales se soient mobilisées. De la même manière, la réduction des friches industrielles ne va être que relative car, selon Judith Moreno-Zumalde, en 1992 la métropole Bilbao comptait 158 friches pour une surface totale de 525,4 ha, tandis que, en 1997, on dénombrait le même nombre de friches avec une réduction de 29,4 % des surfaces (370,8 ha en 1997, Moreno Zumalde, p. 730-735 ; Gobierno Vasco 1992, 1997).

En Pologne, ces mêmes friches sont en constante augmentation depuis la fin de l'URSS et ce malgré des opérations ponctuelles de régénération intra urbaine et, en Angleterre, l'action au coup par coup et la déprise économique ont également augmenté la surface des friches et des terrains sous-utilisés (*Deprivation Index* 2004, 2007).

Le bilan des premières actions entreprises suite à cette prise de conscience est donc très contrasté et il vient de plusieurs facteurs qui vont favoriser la consolidation des jeux d'acteurs qui ont commencé à se mettre en place. Tout d'abord, il y a un véritable décalage entre le fait de vouloir agir et celui d'agir réellement. Rappelons que nos territoires sortent d'une période de quinze ans d'inaction urbaine minimum, que les autorités politiques étaient souvent issues de la période de déclin et d'apathie et que, pour l'ensemble des acteurs, la régénération urbaine était totalement nouvelle. Les services techniques étaient inadaptés et ce processus était inhabituel, que ce soit dans la régénération (et non plus le renforcement des espaces et industries existants) que dans la collaboration. En effet, avant les années 1980, les acteurs de l'aménagement étaient en nombre réduit avec un acteur dominant et une séparation des champs d'action plutôt claire. Le fait de devoir se rapprocher et travailler ensemble va former des synergies et des oppositions nouvelles que les acteurs vont devoir gérer pour avancer vers la régénération de leur territoire et éviter que la crise perdure.

Dans chacune de nos études de cas, pour sortir de l'apathie et agir, nos acteurs se sont regroupés pour rassembler leurs forces politiques, techniques et leurs potentiels médiatiques. Cependant, l'apparition de coalitions a été comme une révélation pour des unités qui se positionnaient auparavant comme spectateurs et qui ont modifié leur perception des événements pour arriver à devenir une force d'action. Cela a conduit à l'apparition de nouveaux acteurs dans les processus d'aménagement et de régénération urbaine avec de nouvelles interactions. Ces relations sont notamment déterminées par les représentations que chacun a intégrées concernant le territoire qu'il perçoit avec ses forces, ses faiblesses mais également comment il imagine son futur, à quoi il veut que son territoire ressemble. Alors que les électrochocs les avaient poussés à se rapprocher, la concrétisation de ces élans de changements voit alors s'affronter des visions différentes et des dissensions qui se créent entre les acteurs de tout niveau, faisant émerger des projets et en bloquant d'autres. Les visions doivent composer avec les intérêts propres à chaque intervenant et respecter des cadres législatifs supérieurs tout en se rapprochant des besoins des populations. Ces mêmes populations deviennent des acteurs-clefs qui vont influencer les rapports de force, même lorsque leur statut apparent les fera rester spectatrices. À la suite des inondations de 1984, la population de Bilbao a fait de grandes manifestations pour interpeller les autorités politiques ; les Nowahutiens se sont mobilisés plusieurs fois sur la place centrale tout comme les habitants du Black Country pour sauver Merry Hill.

¹²³ Cette nouvelle hausse peut également être mise en relation avec la crise économique qui a touché l'Europe en 1993.

Au final, les espaces de la mono activité industrielle ont connu une véritable révolution, de nature économique, avec la création d'un secteur entier d'activités industrielles basées sur l'industrie lourde, la sidérurgie, et le travail des métaux qui se sont développées jusqu'à être complètement indispensables à l'économie de ces territoires. Le monolithisme industriel induisait une concentration des emplois dans un nombre réduit de structures entrepreneuriales et cette concentration a fini par imprégner toute la société. Une culture industrielle s'est installée et c'est l'identité locale tout entière qui s'est basée sur cette source de richesse. Lorsque les secteurs-clefs sont entrés en déclin, toute la société s'est écroulée : emplois, services publics, culture et loisirs, confiance en l'avenir et dans les autorités politiques. Cette chute a également affecté les acteurs de l'aménagement urbain : ils n'avaient pas su prévenir la crise et ils ont échoué à la combattre lorsqu'ils s'en sont aperçus. Leur admission de la crise, tout comme la reconnaissance de leur besoin à agir ont été décalés dans le temps, car leurs mentalités, forgées par l'industrie lourde, se refusaient à accepter que leur « empire » puisse un jour s'écrouler. La dépression ayant été très profonde, un nouveau temps d'adaptation a été nécessaire et il a fallu que des événements extérieurs amènent à une remise en question de la nouvelle évidence : les terrains de l'industrie lourde en tant que mono-activité ne sont pas régénérables. Le sursaut de conscience a été favorisé par la preuve que cette théorie était fausse grâce aux premiers succès de régénération ayant affecté des terrains aux caractéristiques similaires. Ce sont aussi les menaces faites par un extérieur au territoire qui ont mis en relation des acteurs locaux jusque-là sans liens formels et de ces collaborations sont nées de réelles « envies d'agir » tout en leur donnant la possibilité de le faire. Dans leurs premières actions, les friches industrielles vont devenir une priorité, mais ce sont également elles qui vont éprouver les nouvelles « résolutions ». Les différences vont continuer à s'accroître entre terrains à régénérer : éloignement du centre-ville, surface ou densité des pollutions vont être de nouveaux challenges pour les acteurs de la régénération.

Chapitre 5

De la vision au territoire, l'importance des images dans les territoires de la mono activité

« La politique, c'est cela : avoir une vision et agir pour qu'elle se réalise »

Françoise Giroud, *La rumeur du monde*

Dans le processus de régénération, une étape fondamentale va être, après avoir pris conscience que l'action était nécessaire, de fixer une direction, un futur vers lequel devront tendre toutes les politiques. C'est dans cette optique que vont être établis des guides montrant à quoi ressemblera la ville ou le quartier tout en redonnant du prestige à celui-ci, à ces acteurs et à ces habitants au travers des visions. Les visions, représentations imagées et souhaitées du territoire futur, vont servir à cristalliser les jeux de pouvoir au travers de négociations, très importantes, entre acteurs mais également les craintes et les espérances de chacun. Ce besoin de rêver, de sortir, même dans un futur non immédiat, de la situation actuelle est particulièrement important pour les villes qui ont connu une crise aussi profonde que celle des anciens territoires de l'industrie lourde. Nous avons vu que la culture de ces territoires était basée en grande partie sur l'industrie lourde et que, à sa chute, la culture locale a été déstabilisée. La vision est perçue comme une formidable opportunité d'acter le désir de changement et de pouvoir enfin tourner la page. Vague, elle vise toujours un futur meilleur bien qu'elle ne soit censée être qu'un point de départ à la régénération globale du territoire¹²⁴. Il reste indéniable que vision et image sont intimement liées tout comme l'image l'est avec l'identité. Ce que l'on renvoie ou ce que l'on veut renvoyer est clairement en rapport avec son Moi et le groupe social ou la communauté à laquelle on se réfère. La dégradation de l'identité des sites d'industrie lourde a créé un terreau favorable à la régénération sociale et culturelle sur des populations qui veulent se raccrocher à tout espoir, même s'il concerne un futur lointain. De « pays noirs », « ville de l'acier », « capitale de la construction navale », nous sommes passés à des images moins glorieuses comme la « ceinture de la rouille », la « ville de la sidérurgie » ; mais, en période de crise, ces adjectifs ne donnent que des images négatives. Difficile lorsque ces termes négatifs sont accolés à celui de votre ville ou votre quartier de

¹²⁴ Voir Chignier-Riboulon F., *L'intégration des Franco-maghrébins*, 1999.

reprendre foi en l'avenir et de retrouver des investisseurs pour effectuer votre régénération. Changer d'image pour le présent et le futur, au travers d'une vision, va donc être nécessaire pour améliorer les chances de succès des politiques qui vont en découler.

Le terme de vision va donc parfois être associé à celui de stratégie et sa définition va être explicitée dans tous les « *handbooks* » (manuels) (Robert et Sykes, 2000 ; Jones et Evans 2008) pour la mise en place de *réelles* politiques de développement et l'établissement de ces documents va faire partie intégrante du processus de régénération urbaine. La vision stratégique doit se positionner en amont du processus de régénération en intervenant juste après la prise de conscience du besoin d'agir, car elle doit donner la direction à suivre (Kühn 2007). Notons tout de même que, comme la vision donne une image au territoire, le débat persiste toujours entre les partisans d'un « besoin d'image avant un besoin d'action » et leurs opposants¹²⁵. La vision stratégique va donc être un mélange entre un idéal, plus ou moins réaliste, et une partie des futures politiques générales qui vont aiguiller le redéveloppement des territoires.

Encart 7 – Les composants d'une vision stratégique

- *Interdépendance des actions*
- *Gains et retombées sur le long terme plutôt qu'à court terme*
- *Prise en compte d'un territoire en entier plutôt que d'une portion de l'espace*
- *Création d'attitudes positives par rapport aux collaborations et coopérations entre secteurs et à l'encontre des partenaires publics-privés*

Source : Carter A. (2000), « Strategy and Partnerships », in Robert and Sykes, *Urban Regeneration a handbook*, SAGE, Throwbridge, 320 p., p. 42.

Encart 8 – Les buts induits et cachés de l'établissement des visions

- *Redonner espoir à l'ensemble de la population et des acteurs*
- *Asseoir le pouvoir des acteurs dominants à l'origine de la vision*
- *Modeler le territoire en fonction de ces positions dominantes et pouvoir justifier ces modifications*
- *Justifier d'éventuels échecs de politiques récentes ou à venir*
- *Apporter un éclairage médiatique sur les actions d'organismes ou d'hommes politiques*
- *Renforcer la légitimité des acteurs à l'origine de la vision*
- *Rassurer et attirer des investisseurs*

Sources : d'après Robert et Sykes, 2000 ; Kühn 2007

Cette définition très technique ne rend malheureusement pas compte des buts « secrets » que la vision induit pour les acteurs qui vont en être à l'origine ainsi que des discours qui vont être tenus de manière officielle.

Au-delà du document « papier », feuille de route politique et stratégique, la portée de la vision est bien plus grande et elle va jouer sur la psychologie d'une part importante des acteurs de tous niveaux. En redonnant espoir aux populations, elle facilite leur mobilisation sur de nouveaux projets sortant de la logique précédente du « tout industrie » en justifiant la rupture par une approche futuriste du territoire. Dans le même temps, la vision sur le long terme permet de justifier les échecs de politiques en cours ou venant juste de s'achever : la vision ne sera valable que dans plusieurs années, les échecs et les politiques actuelles, ne sont au final que des étapes pour y parvenir. En promettant du rêve ou, tout du moins, un avenir meilleur, elle augmente sensiblement la notoriété (et donc la légitimité) des acteurs qui vont apparaître comme porteurs de cette version du futur. Visionnaires, vendeurs d'espoirs sans réellement avoir à s'engager, les acteurs politiques qui se positionnent à l'origine de ces visions vont, pour les nécessités de diffusion des stratégies,

¹²⁵ Voir le débat qui a eu lieu notamment lors des rencontres nationales des agences d'urbanisme en France en 2002 retranscrit dans la revue *Urbanisme*, Hors série n° 18, mars-avril 2003.

renforcer leur occupation médiatique. Dans le même temps, ils gagnent en notoriété, ce qui va accroître leur pouvoir dans les jeux d'acteurs locaux. Ces derniers vont pouvoir écartier des politiques de régénération leurs concurrents en leur faisant prendre un rôle mineur dans le futur dont ils vont faire la « promotion », ce qui va contribuer à influencer les jeux de pouvoir présents. De cette position dominante, les acteurs locaux vont avoir la possibilité de modifier le territoire qu'ils occupent pour leurs propres objectifs, que ce soit pour faciliter les programmes de régénérations ou diminuer les oppositions que ces changements vont entraîner. La vision et le brillant futur seront des justifications toutes trouvées : si vous voulez que votre territoire puisse se régénérer pour aboutir à un futur meilleur pour tous, vous devez accepter toutes les politiques actuelles. Ces éventuels sacrifices doivent servir à ce que la vision apporte une nouvelle image ou, en tout cas, que le futur promis puisse être suffisamment intéressant pour attirer de nouveaux acteurs économiques, mais également de nouvelles populations. Au final la vision est nécessaire pour modifier l'image du quartier et le futur promis ne pourra se réaliser que si son pouvoir d'attraction est efficace sur de nouvelles forces vives qui vont agir comme moteur de (re)développement. La vision a besoin des nouveaux investisseurs qui ne viennent eux-mêmes qui si elle est mise en place.

5.1. Territorialité et frontière dans les visions : enjeux et outils de pouvoir

En voulant agir sur leur territoire, les autorités politiques puis l'ensemble des acteurs doivent, dans un premier temps, définir l'espace sur lequel ils souhaitent intervenir, tout en tentant de choisir les priorités d'action. Cette définition spatiale va prendre en compte des facteurs évoqués précédemment et être le théâtre des premiers affrontements car, dès leur délimitation, des visions et des stratégies s'opposent. Les acteurs politiques ont en premier lieu des problèmes administratifs : si plusieurs villes ou quartiers s'associent, de quel cadre réglementaire dépendent-ils ? À quelles autorités doivent-ils répondre et quelle est celle qui peut soutenir leurs politiques de régénération ? À quelles responsabilités peuvent-ils prétendre et quelle est leur marge d'action ?

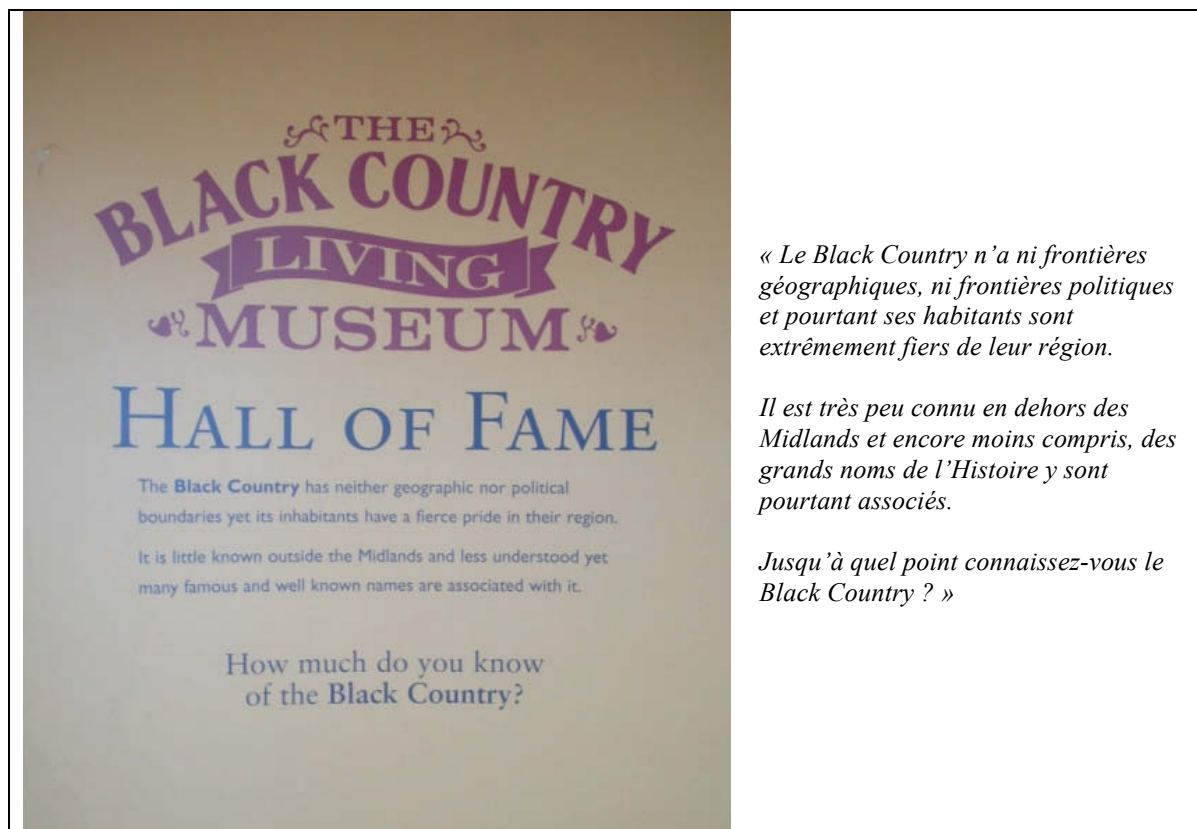
Le morcellement (volontaire ou subi) des territoires de la mono activité influence considérablement les moyens des acteurs mais également les acteurs de la régénération qui vont être plus ou moins concernés ou impliqués dans la création d'une nouvelle forme de développement.

5.1.1 Des territoires morcelés aux identités locales très fortes

Le Black Country Living Museum, temple culturel dédié au glorieux passé industriel, soulève, dès l'entrée du musée, la question de la délimitation de ce territoire. Les responsables du musée ont fait le choix de décomposer la promotion celui-ci en reprenant chacune des anciennes communes et en soulignant leur spécificité. Pour le musée, ce patchwork de petites unités politiques, indépendantes jusqu'aux années 1950 a été une des forces de leur région. Pour ceux qui se sont opposés à l'unification des villes du Black Country, cela reste un argument historique de poids qui continue à perdurer aujourd'hui. Cette vision d'un Black Country morcelé est en contradiction avec celle communément admise par les habitants d'aujourd'hui d'une certaine unité et homogénéité, d'une culture commune. Le Black Country Consortium, aidé le plus souvent par les autorités locales, a énormément contribué à cette acceptation, à ce sentiment d'appartenance à un même territoire et non à un simple partage d'un espace qui n'existe pas sur

le plan administratif¹²⁶. Il est en effet essentiel que les habitants des quatre villes du Black Country soient conscients d'appartenir à un même ensemble pour approuver la stratégie plus globale de mutualisation des projets et infrastructures.

**Fig. 23 – Affiche à l'entrée du Black Country
Living Museum, Dudley**



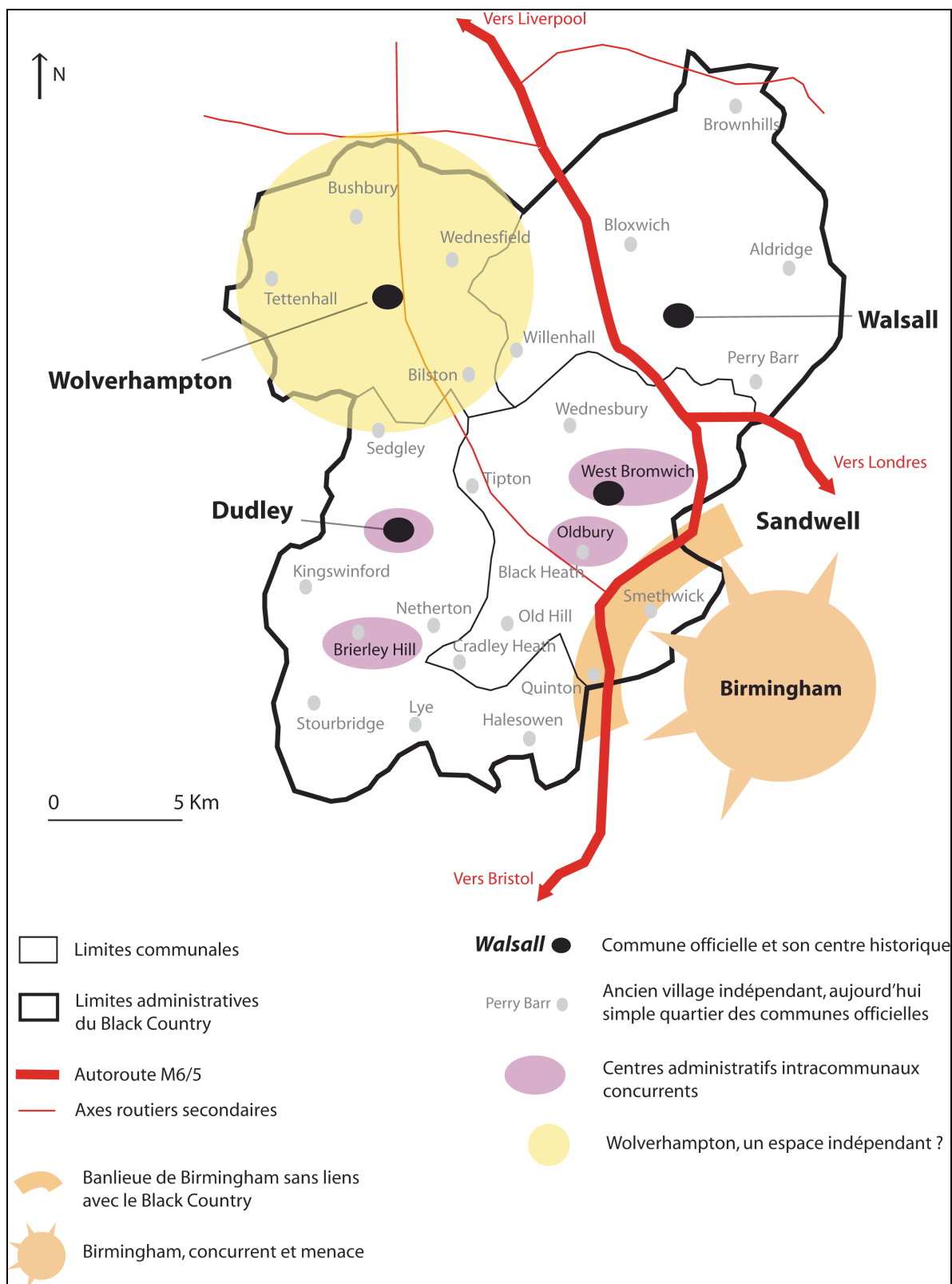
Source : Photographie personnelle, novembre 2009.

Le caractère artificiel du Black Country est, paradoxalement, ce qui unit les habitants de cet espace aujourd'hui, comme le souligne l'affiche (Fig. 23) située à l'entrée du Black Country Museum. En réalité, le Black Country n'aurait-il pas plusieurs frontières suivant l'acteur qui les décrit ? Nous pouvons nous poser la question au vu des différentes représentations associées que l'on retrouve dans la cartographie des acteurs de tout niveau.

De cette représentation graphique des frontières du Black Country (Fig. 24), on observe les limites de la construction du Black Country d'aujourd'hui dont la base est plus politique que géographique. Tirailé entre Birmingham et les aspirations des quatre villes qui le composent, le lien qui relie les municipalités repose donc sur leur bonne volonté et sur les institutions communes supportées par les autorités régionales. Il se base également sur l'opposition à Birmingham qui aspire une grande partie des jeunes diplômés, des entreprises mais également des subventions. Les désirs d'indépendance ou de captation de l'une ou l'autre des villes peuvent

¹²⁶ L'appellation Black Country ne fait référence qu'à un territoire construit par l'Histoire et les acteurs locaux. Il n'est ni une région (West Midlands), ni un « *borough* », commune à l'autorité politique étendue spatialement. Pourtant, il est désigné ainsi dans les documents les plus officiels comme ceux du cabinet du Premier Ministre.

**Fig. 24 – Frontières et dissensions
dans le Black Country**



Source : Elaboration personnelle.

mettre à mal les frontières et donc les projets de régénération. Ainsi, Wolverhampton est la ville la plus riche des quatre, avec une industrie déjà en grande partie reconvertie et avec des friches industrielles peu étendues (et *a fortiori* éloignées du centre-ville¹²⁷). Les autorités politiques ont eu la tentation de se détacher du Black Country. Le but était de ne plus être associé à l'image d'un pays noir en crise et sans avenir puisque Wolverhampton mettait en place des parcs technologiques et des zones tertiaires. Le Black Country est donc tiraillé entre les oppositions internes d'indépendance et le poids de la concurrence de Birmingham. Il est ainsi très difficile pour les forces vives de composer avec les enjeux de son unité. Le problème de cohérence territoriale par rapport aux volontés politiques de régénération et le décalage qui peut en résulter se retrouvent complètement dans nos deux autres territoires avec toujours la même question : où s'arrête l'espace sur lequel doivent intervenir les politiques de régénération ? L'enjeu est très important car il n'est pas uniquement culturel mais il est surtout financier. Certaines politiques de régénération nationales ne s'adressent qu'à des territoires répondant à des critères précis. Le fait d'y être intégrer peut favoriser l'apport de subventions importantes malgré une plus forte visibilité des difficultés pour les éventuels investisseurs. À l'inverse, ne pas être catalogué comme un espace en reconversion, un ancien territoire industriel en crise peut également favoriser l'attractivité de ces espaces pour les entreprises high-tech et tertiaires ainsi que pour les ménages aisés.

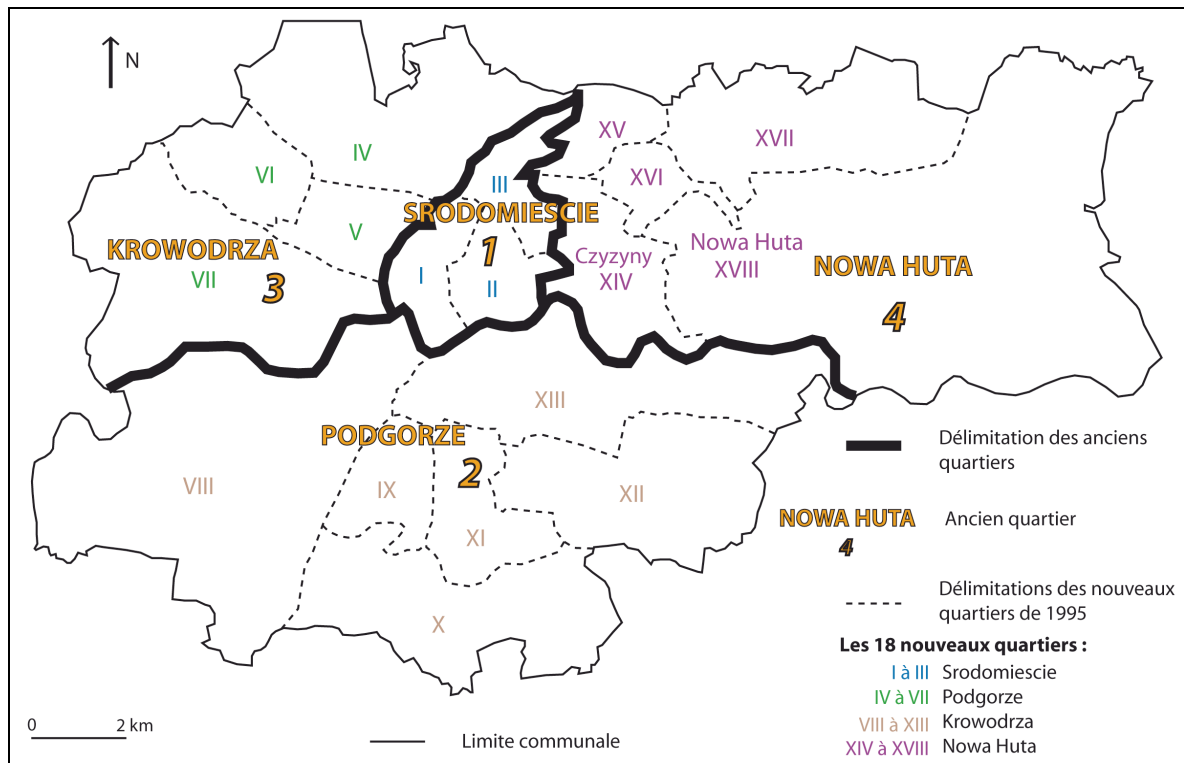
5.1.2 Le rôle des autorités politiques dans la division des territoires de la mono-activité : la dilution du pouvoir des ouvriers et de leurs associations

Ayant une culture proche, les quartiers / villes de l'industrie lourde ont été perçus comme des forces ayant été construites de manière indépendante et autosuffisante. Leurs besoins d'intervention de l'autorité politique locale étaient réduits car les entreprises dominantes la suppléaient largement. Comme nous l'avons vu, lorsque leur puissance économique s'est effondrée, les habitants et acteurs locaux ont gardé l'habitude de se rassembler pour obtenir par négociation ce dont ils avaient besoin. Leur interlocuteur privilégié étant le chef d'entreprise et son conseil d'administration, à sa disparition (ou à son désengagement de la vie publique), les populations industrielles se sont tournées vers son remplaçant politique : le maire et le conseil municipal. Les autorités politiques ont rapidement compris le danger que représentaient ces puissantes unions de travailleurs (actuelles ou passées) et elles ont cherché à contrer leur capacité à influencer le pouvoir des municipalités. Le découpage territorial a été une stratégie redoutable menant à la « victoire » des municipalités sur leurs populations industrielles. Il s'agit moins ici d'opposer les (ex)ouvriers contre les notables de la municipalité que de montrer comment une force politique dominante cherche à asseoir son pouvoir en tentant de diminuer les forces adverses dans un jeu d'acteurs où les oppositions sont perpétuelles. En manipulant les frontières, les autorités ayant la capacité de le faire tentent de diviser l'espace dont elles ont la charge de manière à le rendre plus malléable à leurs visions et à leurs projets. La division d'un territoire culturellement homogène a été appliquée de manière profonde à Nowa à Huta.

La figure 25 montre clairement que, avant la fin du régime communiste en Pologne, Nowa Huta était perçue comme une entité propre dont la puissance résidait dans son poids démographique, politique et économique face au centre historique de Cracovie. La ville était donc divisée en quatre grands quartiers : Srodemiescie (1), le centre-ville ; Podgorze (2), Krowodrza (3) ; et Nowa Huta (4). Les divisions avaient été effectuées par une délimitation

¹²⁷ En dehors de l'Albion, projet situé à l'est de la gare de chemin de fer qui sert de frontière au centre-ville.

Fig. 25 – La division de Nowa Huta après la chute du régime communiste



Source : Elaboration personnelle.

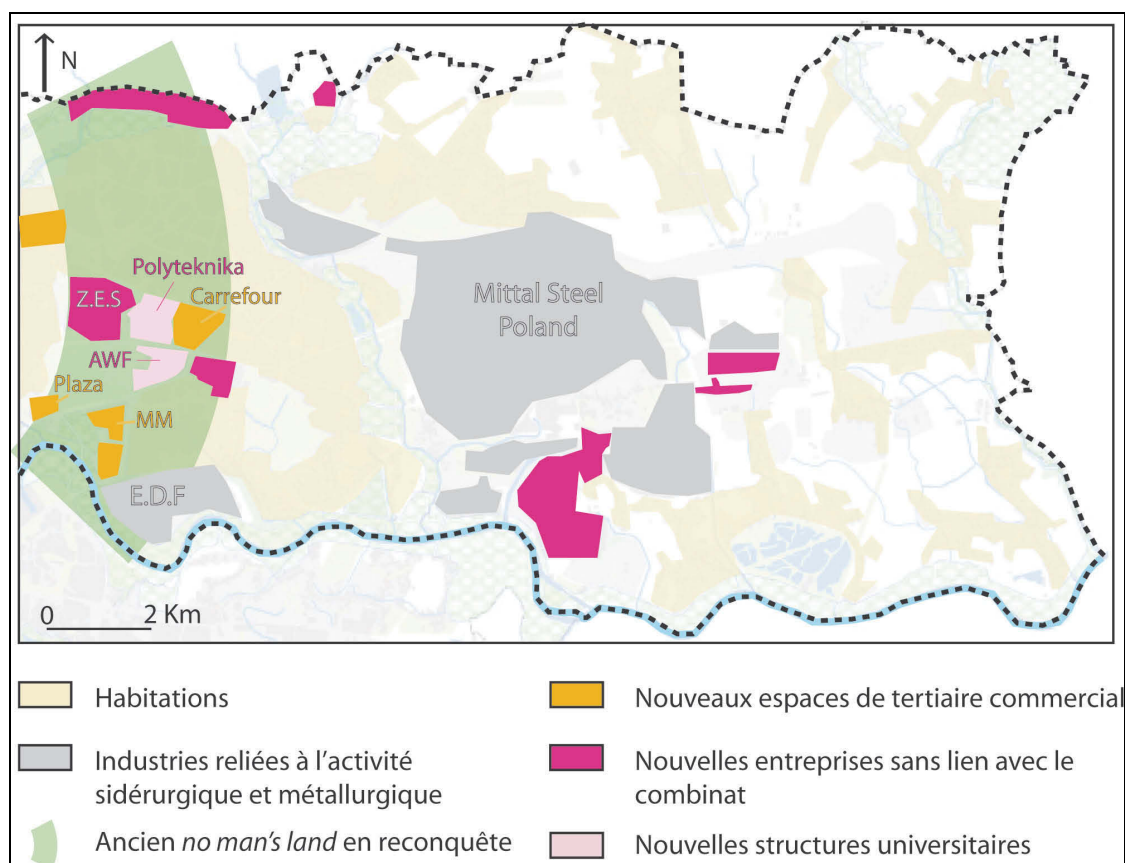
géographique très simple avec, par exemple, la Vistule servant de frontière pour séparer Podgorze du reste de la ville. En 1995¹²⁸, la municipalité décida d'effectuer une délimitation plus fine pour gagner en efficacité et nous sommes passés de quatre à dix-huit quartiers (*dzielnica*), la numérotation se faisant dans le sens inverse des aiguilles d'une montre. La Nowa Huta d'hier, homogène culturellement, devenait un puzzle de cinq quartiers avec un découpage plus que discutable dû aux jeux politiques et à la peur qu'inspire le quartier, avec une volonté de dilution de l'identité et des forces vives. En effet, seul le centre historique de Nowa Huta garde le nom de l'ancien combinat et le centre industriel rattaché administrativement à celui-ci. Le Nowa Huta originel est donc fragmenté et perd de ce fait sa puissance. Le quartier XVIII se compose essentiellement de populations très âgées, conservatrices et peu dynamiques. Les quartiers XIV et XV qui concentrent le tertiaire récent (centres commerciaux, universités et grandes écoles, structures de loisirs), sont détachés de Nowa Huta pour être rattachés petit à petit au cœur historique de Cracovie. Ce faisant, Nowa Huta est amputé de tout son côté ouest qui représente la partie la plus dynamique et le fer de lance de son renouveau économique. Le quartier XVI, qui comporte essentiellement les nouveaux¹²⁹ immeubles d'habitation, est le cœur du renouvellement de Nowa Huta en matière de population avec un très fort attrait pour les jeunes couples, le plus souvent avec enfants et emploi, qui y recherchent de grands logements à des prix beaucoup moins élevés que dans le reste de l'agglomération tout en étant bien pourvus en transports et écoles. Après avoir amputé Nowa Huta de ses forces tertiaires, puis de ses forces démographiques,

¹²⁸ Un premier regroupement de communes situées en périphérie de Cracovie a eu lieu en mars 1991 (loi municipale XXI/143/91), la division en 18 quartiers s'est faite le 19 avril 1995 (loi municipale VI/192/95) (Source : *Bulletin municipal* n° 10, Vol. 84 (« *Gazeta urzędowa Miasta Krakowa* »)).

¹²⁹ Construits à la fin des années 1970 et au début des années 1980.

la coupure en deux de l'est du quartier a fini de parachever le processus de réduction du grand Nowa Huta. La frontière nord va ainsi séparer l'aciérie proprement dite et de nombreuses entreprises annexes qui étaient en lien avec elle (sous-traitants et industries le plus souvent polluantes).

Fig. 26 – La marge ouest de Nowa Huta : un nouvel espace économique moderne qui se rapproche de la Cracovie historique



Source : recherches personnelles.

Nous arrivons ainsi à la modification des frontières administratives afin de coller au plus près d'une vision très nettement « anti Nowa Huta » qui préfigure déjà, en 1996, les nouvelles oppositions de la sortie du communisme. Les autorités municipales de Cracovie ont pour but de rattacher à la Cracovie historique les parties du territoire de l'ancienne ville communiste qui les intéressent : la marge ouest qui est, comme nous l'avons vu, la plus prospère et la plus tertiaire. Ancien *no man's land* séparant les deux entités urbaines, elle restait, à la chute du bloc communiste, un espace très faiblement urbanisé mais idéalement situé à proximité du centre-ville. Aujourd'hui, les terrains ont été vendus à des entreprises tertiaires ou industrielles high-tech, souhait de la municipalité. Comme le montre la figure 26, les nouvelles entreprises ont été implantées à moins de trois kilomètres du Rynek, la place centrale de Cracovie, alors que la place centrale de Nowa Huta est séparée de son homologue cracovien de 7,5 km. La zone économique spéciale située à Czyżyny permet notamment le remboursement par l'Etat de 40 % des investissements réalisés¹³⁰ par l'entreprise et une très forte réduction des taxes locales jusqu'en 2017. Elle accueille ComArch, fabricant de logiciels

¹³⁰ Plafond maximum et sous certains critères.

informatiques, Motorola, un centre de services de la banque UBS etc. Leur localisation est clairement favorable à Cracovie tout comme celle des quatre centres commerciaux créant une ceinture de grandes surfaces regroupant les Français Géant et Carrefour, l'Allemand MediaMark et le Polonais Plaza situés en périphérie de l'ancien territoire de Nowa Huta.

Ainsi, en divisant l'ancien territoire, les autorités politiques l'ont rendu plus malléable en fonction des visions qu'ils avaient non pas de Nowa Huta mais de Cracovie : une ville tertiaire, avec une industrie de pointe et des infrastructures de loisirs et de commerces modernes. Au final, l'aménagement de Nowa Huta n'a été, comme sa division, qu'un moyen qui devait permettre à Cracovie d'atteindre les objectifs de sa vision pour l'ancienne ville communiste : un réservoir d'espace pour les « vrais » Cracoviens, ceux du centre historique.

5.1.3 Le rôle des autorités politiques dans le regroupement des territoires de la mono activité : la dilution du pouvoir des ouvriers et la réduction du nombre d'interlocuteurs

Le morcellement des territoires de l'ancienne mono-activité peut être une source de difficultés pour l'établissement de visions de renouveau et de programmes de régénération tout comme a pu l'être, pour les autorités politiques de Cracovie, un trop vaste espace. Ces difficultés sont accentuées lors de l'établissement de visions, qui requièrent un consensus global : en multipliant le nombre d'acteurs, on accentue d'autant la difficulté pour faire en sorte que la vision corresponde aux attentes de tous. Pour diminuer le nombre d'interlocuteurs (ou de potentiels contestataires), deux stratégies s'opposent : l'exclusion et le regroupement. En excluant certains territoires des visions, le groupe dominant diminue le nombre d'acteurs, et la surface à régénérer, mais il se met également en position de choisir les éléments qu'il veut intégrer ou non à son territoire. Cette approche ne donne que des visions partielles qui deviennent le terreau des contestations futures et d'une possible remise en question de la vision établie (et donc de la direction donnée). À l'inverse, le regroupement d'acteurs et de territoires, tout en amenant au même résultat (la diminution du nombre de « voies » d'aménagement), va être une action privilégiée dans les grandes agglomérations pour éviter que la multiplication des autorités politiques ne vienne freiner voire bloquer l'action. La fusion de territoires a deux objectifs : la dilution des pouvoirs hérités de l'ère industrielle précédente et la réduction du nombre de municipalités et d'acteurs à convaincre. Cet affaiblissement du pouvoir ouvrier et de sa capacité à se mobiliser a été une priorité pour bon nombre d'autorités politiques au niveau local, que ce soit, comme nous l'avons vu, en le séparant ou en le « noyant » dans la masse d'autres populations.

En regroupant des quartiers ou des villes très spécialisées avec d'autres espaces moins typés, vous réduisez l'influence des groupes dominants dans l'ancienne configuration géopolitique. C'est ce qui a eu lieu avec l'absorption de Merry Hill, dont l'emploi était essentiellement dû à l'usine sidérurgique de la Round Oak Steel Factory, par Dudley qui était le siège de Lord Dudley et qui concentre les fonctions administratives et tertiaires du *borough*. Dudley n'est pas la seule ville à avoir connu des regroupements communaux rendus obligatoires par Londres, malgré les oppositions des villes du Black Country, oppositions qui persistent aujourd'hui. Walsall, Sandwell et, dans une moindre mesure, Wolverhampton ont toutes été affectées par les fusions de communes qui ont eu lieu après la seconde guerre mondiale. Le *borough* de Sandwell est un exemple typique des fusions de communes qu'ont connu les villes du Black Country. Au début des années 1960, Sandwell n'existe pas mais c'est par un processus¹³¹, qui va durer jusqu'à la fin des années 1970, que

¹³¹ C'est une commission du gouvernement qui a été chargée par le *Local Government Act 1958* de répondre à l'organisation des communes (*borough* et *town*) entre 1958 et 1967

la municipalité va se créer. C'est la fusion de 45 communes qui a abouti à l'apparition de six unités urbaines d'égale importance : Rowley, Oldbury, Smetwick, West Bromwich, Tipton et Wednesbury. La Local Government Commission for England a approuvé la demande faite par Oldbury, Smethwick et Rowley Regis de fusionner et de devenir une seule entité en 1966 : Warley. La même année, Tipton et Wednesbury se faisaient absorber par West Bromwich. En 1974, West Bromwich et Warley fusionnent et Sandwell est créée sous les auspices du Local Government Act 1972. La disparition de 45 communes indépendantes a certes diminué le nombre de conseillers municipaux et d'autorités politiques, mais ces fusions n'ont pas permis de créer une unité territoriale qui aurait dû faciliter les politiques de régénération. Alors que la première vague de fusions, pour passer de six à deux communes, a été voulue par les autorités politiques locales, la dernière phase menant à la création de Sandwell a été forcée par le gouvernement du Premier Ministre. Warley n'a été qu'un prête-nom pour que Oldbury puisse se renforcer et c'est bien une bataille entre West Bromwich et Oldbury qui s'est engagée (Fig. 24). Cette concurrence est telle qu'il a fallu trouver un nom neutre pour l'appellation du nouveau *borough* qui puisse ne montrer aucun parti-pris. Ces affrontements ont pendant longtemps paralysé les initiatives politiques et, aujourd'hui encore, ces jeux de pouvoir persistent : quelle ancienne commune accueillera le siège du conseil municipal et les infrastructures politiques de Sandwell ?

Alors que le Black Country était un véritable puzzle lors de sa phase de croissance, l'action de l'Etat conjuguée à la crise économique a engendré une très forte diminution des acteurs politiques. Cette réduction a été un atout pour la mise en place d'une vision commune aux quatre municipalités qui avaient historiquement beaucoup de difficultés à se mettre d'accord. Si le Black Country Consortium a pu voir le jour, c'est notamment grâce à une mise en relation et à des négociations facilitées par la réduction du nombre d'acteurs à convaincre et à mettre d'accord sur l'avenir du Black Country.

En ayant été construites sur des produits industriels, les identités locales ont gardé leur indépendance et ont eu de grandes difficultés à se placer dans des stratégies plus globales qui ne sont pourtant qu'à l'échelle d'une agglomération ou d'un regroupement urbain. Les identités locales, habituées à fonctionner au sein d'unités de petites tailles (représentées par leurs usines ou leur secteur d'activité), sont progressivement intégrées à d'autres territoires, parfois sans lien avec leur culture commune de l'industrie, ce qui va engendrer des tiraillements, rajoutant des difficultés à rechercher une direction commune à donner au territoire. Ayant un fort pouvoir revendicatif, les groupements ouvriers au sens large vont tantôt être perçus comme une force à utiliser ou au contraire comme une menace à écarter ou à diminuer. Dans toutes les situations, ils sont vus comme des acteurs avec lesquels il est nécessaire de compter dans le jeu politique. Il aura fallu d'importants travaux de communications et des campagnes publicitaires conséquentes pour faire admettre aux habitants (et aux acteurs politiques) qu'ils faisaient partie d'un ensemble qui devait regarder dans la même direction pour pouvoir avoir une chance de se régénérer.

5.2 La vision, une forme d'action indispensable aux politiques de régénération des territoires en crise

Les organismes émettant une vision qu'ils veulent commune ne passent pas nécessairement par des documents aussi synthétiques que *Vision pour le Black Country*. Dans les

« projets », les « stratégies » des territoires, au-delà d'une manière d'agir idéalisée, c'est la direction et donc la vision qu'ils ont de l'avenir de leur territoire qui est exprimée. Même dans les objectifs chiffrés, la symbolique reste présente et les données vont servir d'indicateurs et de directions, et chaque objectif ne va être qu'une traduction grossière, mais néanmoins importante, de la perception du futur pour le territoire par ses acteurs. Le terme de « vision » a été excessivement employé depuis le début des années 1990 et parfois des documents s'intitulant *Vision de tel territoire* ne comporte au final que des séries de mesures, d'objectifs et de projets urbains plus que des programmes, des stratégies ou de réelles visions. En reprenant le terme de vision, les acteurs communiquant sur leurs objectifs ou leurs stratégies lui donnent un aspect intellectuel, futuriste et... vague. La « vision » devient un outil de communication permettant une plus forte mobilisation des acteurs et spectateurs sans mettre en avant la technicité ou la complexité (réelle ou supposée) des stratégies ou des plans de régénération. Dans le même temps, l'emploi du terme « vision » aide à trouver un consensus la concernant, en se voulant volontairement imprécis, ce qui favorise l'aboutissement des négociations menant à la publication de nouvelles images du territoire. Comme les documents qu'elle intitule ne sont pas des textes contraignant, réglementairement parlant, leur utilisation n'est que plus aisée. Ainsi, le *Piecing together the vision for a new Brierley Hill*, édité par le Brierley Hill Regeneration Partnership (BHRP), fait une présentation des actions entreprises par la structure, mais la vision pour le quartier est totalement absente. À l'inverse, ce document rassemble plus d'une vingtaine de partenaires politiques, institutionnels et économiques et le BHRP est une véritable plate-forme de collaboration qui favorise les échanges dans une logique consensuelle d'aménagement.

Notons que cette vision peut arriver *a posteriori* de programmes de renouvellement. Les acteurs tentent alors de légitimer leurs actions en donnant l'impression de les inscrire dans une logique plus globale, plus futuriste pour apparaître comme des visionnaires. Effort de communication, la vision fluctue donc car elle doit répondre aux besoins actuels des habitants et aider l'acteur ou les acteurs à l'origine de celle-ci à atteindre leurs propres objectifs. La vision sera donc un compromis entre ces deux aspects tout en restant futuriste et résolument positive.

5.2.1. Le Black Country : une vision consensuelle d'un futur, qui ne sera que le rattrapage du passé

La vision du Black Country, *Looking Forward: The Black Country in 2033*, a été publiée en mai 2003 et résulte du travail du Black Country Consortium qui a rassemblé, durant plusieurs mois, plus de 150 acteurs locaux issus du monde économique, des communautés, des membres du système éducatif et des jeunes du Black Country. D'après le rapport, les autorités politiques ont été volontairement exclues de ces ateliers de consultations et plusieurs voies de développement sont ressorties de leurs réflexions. Cependant, au vu du consensus établi et des jeux de pouvoirs, la vision qui est ressortie de ces consultations est forcément passée par une approbation des autorités politiques, financières et dirigeantes du Black Country Consortium. L'élaboration d'une vision commune n'était qu'une étape dans la régénération du Black Country puisqu'elle devait servir à l'élaboration du Plan (de développement) du territoire dont la rédaction devait commencer la même année que la publication de la vision elle-même.

En premier lieu, les acteurs qui créent la vision doivent s'interroger sur sa limite temporelle : à quel horizon de temps doit-on définir cette vision, dans combien de temps celle-

ci doit être réalisée ? Curieusement, le Black Country a choisi trente ans¹³², tout comme Bilbao, car les problèmes issus de la crise étaient profonds et les perspectives d'améliorations immédiates peu glorieuses. En ne choisissant pas d'horizon proche, les acteurs du développement se laissaient une marge de manœuvre au vu de la tâche qui les attendait¹³³. Ce délai participait également à la reprise de confiance des acteurs locaux et du suivi de la population en tenant le discours suivant : « *La situation ne va pas nécessairement s'améliorer rapidement mais d'ici quelques années nous aurons un territoire meilleur pour tous* »¹³⁴. Trente ans représentent également une génération démographique et la vision est faite pour les enfants et les jeunes ménages avec comme message : « Nous œuvrons pour offrir à vos enfants une ville meilleure ».

L'expression de la vision commence comme ceci : « *En 2033 le Black Country est un lieu de savoir-faire confiant. Nous sommes fiers de nos compétences, de notre professionnalisme et de notre éthique professionnelle, ce sont les clefs de notre prospérité* »¹³⁵. Celle-ci fait clairement référence à un des challenges de tous les territoires qui ont connu une crise profonde et durable : la perte de confiance de leurs populations, d'une partie de leurs acteurs locaux et des investisseurs potentiels. Elle renvoie également au passé du Black Country avec ses savoir-faire ancestraux et sa capacité à se porter à la pointe de techniques particulières. La vision ne cherche pas à implanter de nouveaux éléments mais plutôt à s'appuyer (encore une fois ?) sur son passé et sur les infrastructures mises en place. Ainsi, les canaux pourraient être valorisés par un classement au patrimoine mondial de l'UNESCO et être réutilisés comme des axes de transport majeurs (Vaqué, 2012). La vision explicite clairement la volonté des municipalités de se partager les fonctions du Black Country : elle est donc issue de négociations et d'un jeu d'acteurs perpétuant les rapports de force actuels et la manière dont chaque ville se perçoit. Dans ce cadre, les municipalités se sont partagées les compétences qu'elles jugent nécessaires au développement¹³⁶ du Black Country : fonction universitaire pour Wolverhampton, culturelle pour Walsall, environnementale et naturelle pour Dudley, commerciale pour Brierley Hill, et mixité ethnique et intégration sociale des communautés pour West Bromwich. Ces « attributions » ne sont pas équivalentes et elles sont la conséquence des jeux de pouvoirs locaux où les tiraillements, à Sandwell, entre West Bromwich et Oldbury ont affaibli la position de la ville (mixité ethnique). Au final, c'est plus un consensus issu de ces rapports de force qu'une réelle vision idéaliste qui est la base des stratégies du Black Country : nous voulons tendre vers un territoire qui convienne en premier lieu à l'ensemble des acteurs et surtout aux acteurs dominants.

Le tourisme devrait devenir la première force économique du territoire, signe du basculement du secondaire au tertiaire avec également un changement d'image, puisque, dans la vision à trente ans, les acteurs voient (veulent) que le Black Country soit capitale de la culture pour 2024. Le *Black Country Sub-Regional Study* a pour but de « *définir les priorités de*

¹³² Denver Metro Vision 2035, Inverness (en Ecosse 2033), York New City Beautiful (pour 2030), Adelaide (Australia) One city, many Futures, Chicago Go to 2040, etc., toutes ces villes ont établi des plans à trente ans avec des dates de début différentes.

¹³³ Voir chapitre 3 et la profondeur de la crise ayant touché ces territoires.

¹³⁴ « *In defining our Vision we attempted to look beyond our immediate horizons because we believe that we must set the long term direction for a Black Country future as one we aspire to, within which we will address our current challenges.* », *Looking Forward: The Black Country in 2033*, 2003, p. 16.

¹³⁵ « *In 2033 the Black Country is a confident, 'we can do it' place. We are proud of our skills, our proficiency and our work ethic - these are key to our prosperity.* » *Looking Forward: The Black Country in 2033*, 2003.

¹³⁶ Nous ne sommes plus dans une logique de survie qui a habité les politiques de la première phase de régénération, mais bien dans un processus de développement qui inclut une vision résolument optimiste du futur.

régénération pour le Black Country » (« *setting out the regeneration priorities for the Black Country* ») et de se positionner au-dessus des politiques des villes du Black Country (*Black Country Study, Final Report*, p. 5), tout en étant issu (et conditionné) par le Black Country Consortium et donc par les autorités politiques locales. Ce document fixe également des objectifs précis qui ne sont en fait qu'un rattrapage du fossé qui sépare le Black Country du reste de l'Angleterre d'après les données élaborées lors de la publication de la vision en 2003. À travers les objectifs de la vision, les acteurs locaux voient un Black Country qui est au même niveau de productivité, ayant un pourcentage de travailleurs dans les secteurs à haute valeur ajoutée similaire, les mêmes qualifications moyennes des travailleurs, etc.

**Tab. 20 – La base statistique de la vision du Black Country :
un territoire en grand retard au niveau national**

Indicateur	Black Country	Moyenne nationale	Classement par rapport aux 328 Autorités locales recensées			
			Dudley	Sandwell	Walsall	W'ton
Part de la population en âge de travailler inscrite au chômage	17 %	12,5 %	257	316	305	321
Part des emplois du secteur public dans l'emploi total	21 %	20 %	229	168	177	234
Croissance de l'emploi privé entre 2003 et 2008	1 %	5 %	261	155	307	220
Nombre d'entreprises en activité pour 1 000 habitants	30	40	237	306	276	279

Source : *Black Country Study, Final Report*, p. 18.

Le tableau 20 montre clairement l'état de pauvreté dans lequel se situe le Black Country : trois villes sur quatre font parti des 8 % les plus touchées par le chômage de tout le pays ; Dudley, qui a les « meilleurs » chiffres, reste, tout de même, dans les 22 %. Quel que soit l'indicateur que l'on choisisse, les communes du Black Country sont parmi les 50 % les plus en retard.

La vision plus détaillée de chacune des quatre villes du Black Country montre que le consensus n'est réalisé qu'au travers des instances supérieures (la région, avec Advantage West Midland et au niveau du Black Country avec le Black Country Consortium). Au niveau local, chacune souhaite être en tête du Black Country, avec un partage des rôles bien moins clair. Walsall se voit comme le futur centre économique du Black Country prenant un rôle majeur dans toute la région¹³⁷ (Walsall Regeneration Company, 2008) après avoir voulu être leader en matière de régénération urbaine. « *Terre d'accueil pour les entreprises, les consommateurs et les habitants* », telle est la vision de Walsall par ses acteurs politiques locaux, la ville se voulant être un lieu accessible et moderne. Cependant, le rôle de centre économique devrait, théoriquement, revenir à Brierley Hill/Dudley, centre commercial parmi les plus grands du pays, même s'ils lorgnent sur la fonction culturelle et touristique censée revenir à Walsall. Le château de Dudley, le Black Country Living Museum font partie des arguments des élus de Dudley pour ravir un tel titre à Walsall. Les autorités politiques de Sandwell faisaient s'affronter deux visions antagonistes. La première cherchait à attirer les populations les moins aisées en favorisant leur implantation grâce à des constructions

¹³⁷ « *That will enable Walsall to play an increasingly pivotal role in the wider West Midlands region* » (Walsall Regeneration Company (WRC), 2008, p. 7).

massives de logements sociaux (jusqu'à un taux de 80 % à l'échelle de la ville). La seconde visait, au contraire, à inverser les tendances actuelles en attirant les populations aisées et les créateurs d'entreprises ; populations qui sont concentrées à Wolverhampton et Birmingham. Cette seconde option était en contre-pied du contexte territorial : les populations aisées de Birmingham se localisant plutôt vers le Sud et non le Nord ou l'Ouest.

Au-delà des concurrences internes, les documents concernant la place du Black Country du futur montrent les dualités induites par des approches réalistes mais également futuristes. D'un côté, la vision doit faire rêver, être suffisamment « extraordinaire » pour qu'elle soit largement diffusée et interpelle acteurs et spectateurs. C'est en partie la raison des affirmations suivantes : le Black Country Capitale européenne de la culture, classement des canaux au Patrimoine mondial... (Annexe 2, Résumé *Looking Forward: The Black Country in 2033*). Elle donne également des objectifs plus concrets et réalistes lorsque ces visions sont étudiées en détail avec une plus forte concentration sur des aspects de la vie de tous les jours : niveau d'éducation, taux d'emploi, qualité des logements, surface de bureaux, etc. En dehors de quelques annonces en décalage par rapport aux réalités des terrains mais à fort potentiel médiatique, la vision reste très réaliste voire trop peu optimiste. En effet, les seuils à atteindre ne sont, dans la plupart des cas, que des rattrapages de retards actuels par rapport à la moyenne nationale¹³⁸. Ces objectifs, que l'on pourrait qualifier de peu ambitieux, montrent la faible confiance qu'ont les acteurs locaux en l'avenir et en la capacité du Black Country à sortir de la crise qu'il connaît. Cette frilosité a été confirmée par l'évolution du *Deprivation Index* entre 2004 et 2007 et à sa mise à jour de 2010/2011 : les municipalités du Black Country s'enfoncent de plus en plus dans la crise. Sandwell/West Bromwich est ainsi passée du 16^e au 12^e rang des villes les plus en difficulté de l'Angleterre entre 2004 et 2010¹³⁹ (*Research Note, Indices of deprivation of Sandwell Briefing Note 9*, Avril 2011, p. 8). Wolverhampton, qui n'était pas dans les vingt villes les plus dégradées en ce qui concerne la « moyenne de rang moyen » passe elle de la 40^e à la 20^e place. Au final, un rattrapage serait, pour les autorités politiques, perçu comme un immense progrès difficilement atteignable au vu des tendances socio-économiques en cours au moment de l'établissement de cette vision. Ces tendances se poursuivent à l'heure actuelle alors que la vision est régulièrement mise à jour, comme ses objectifs.

5.2.2 Bilbao, des valeurs derrière une vision

Les visions ne sont pas nécessairement aussi pessimistes et empreintes de la même prudence que celle qui habite les acteurs politiques du Black Country, surtout lorsque le contexte local est différent. Une des caractéristiques de la vision émise pour Bilbao est qu'elle est précurseur et n'a pas pu s'appuyer sur des stratégies déjà établies. C'est donc en s'inspirant légèrement de la vision barcelonaise¹⁴⁰ et, surtout, lors de concertations des acteurs principaux à travers Bilbao Metropoli 30 (BM30) que la vision a été inscrite. La durée de trente ans est inscrite dès la création même de l'association de recherche, regroupant une petite équipe financée par les municipalités et les acteurs institutionnels et économiques. Le premier document émis dans le cadre de la métropole est le *Plan Estratégico de Revitalización* négocié et adopté par les acteurs présents dans BM30. Ce document et la vision qui y est développée doivent guider la métropole basque jusqu'en 2021 mais sa temporalité

¹³⁸ À ce propos, nous pouvons souligner que le rattrapage se fait sur des estimations qui, comme toutes les estimations, plus encore sur 30 ans, ont une fiabilité très limitée.

¹³⁹ En termes de « classement de score moyen ». Le *Deprivation Index* comporte six catégories de classements.

¹⁴⁰ Barcelone n'était pas dans un contexte de crise ni de mono-activité aussi profond que Bilbao.

est inhabituelle. Alors que BM30 est créée en 1991, la vision reste, jusqu'à la fin des années 1990, très discrète, que ce soit dans les documents publiés que dans les communications faites par la structure. La mise en place d'une vision n'est clairement pas la priorité de l'association. L'effort fait à la création a concerné des procédures de régénérations urbaines, mais surtout des négociations entre les différents partenaires afin, comme dans le cas du Black Country, d'arriver à un consensus. Officiellement annoncée en 1998, la vision inscrite dans le *Plan Estratégico de Revitalización* fait en partie suite à des dissensions entre les acteurs locaux et régionaux qui avaient concerné la création du Musée Guggenheim, dont l'initiative était loin de faire l'unanimité. En 1998, le musée est ouvert depuis un an et le succès est tel qu'il dépasse même les prévisions les plus optimistes. La dette contractée par la municipalité et la région avait soulevé bien des oppositions et les premières estimations concernant les retombées financières, dont le remboursement de la dette publique par le biais des impôts locaux et de la taxe professionnelle, ont rassuré tous les investisseurs et les acteurs les plus réticents.

Une seconde cause de la divergence de vision a été l'antériorité de la vision régionale sur la vision bilbaïne avec la mise en place, dès 1995, du *Plan Euskadi XXI* devant s'appliquer à l'ensemble des institutions et des organisations politiques. Le but était de mener la région au millénaire suivant à travers deux plans successifs de deux ans chacun (1996-1998 ; 1998-2000). Il comportait un volet d'amélioration et de modernisation des infrastructures existantes et un sur la revitalisation des espaces dégradés avec une classification en thèmes stratégiques comme les infrastructures techniques, la formation, l'emploi ou encore le logement. Au-delà de la stratégie, on découvre la première vision pour Bilbao depuis la prise de conscience du changement à effectuer. Ainsi le Gouvernement de la Communauté Autonome du Pays basque émet une vision en cinq points pour que la région puisse se développer au XXI^e siècle. Nous devons garder à l'esprit que cette vision est créée après le lancement du projet Guggenheim et qu'elle en anticipe les conséquences positives. La vision veut un Pays basque accessible, industriellement avancé, connecté au monde, représentant culturel de l'Europe et un Pays basque intégré et solidaire.

Tab. 21 – Les différentes visions pour Bilbao : une homogénéisation dans l'optique de concessions futures

Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano (BM30)	Plan Euskadi XXI (Gobierno Vasco)
Ouverte Plurielle Intégrante (des populations en difficultés) Moderne Créative (dynamique au niveau) Socio-culturel	Accessible Industriellement avancée Connectée au monde Représentante culturelle de l'Europe Représentante d'un Pays basque intégré et solidaire

Sources : *Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano*, *Plan Euskadi XXI*.

De la vision va parfois découler la mise en perspective de projets associés à des valeurs, moyen plus pragmatique d'idéologiser la régénération et de pouvoir communiquer dessus. Ce système de valeurs populaires et symboliques, comme l'étaient les visions, a été fortement mis en avant dans la métropole basque à partir du milieu des années 2000. Après la création du musée Guggenheim, les grands projets sur les bords du Nervión sont en pleine construction, les acteurs politiques et institutionnels veulent donner un nouveau souffle à la ville. Le processus de régénération est enclenché, mais il ne bénéficie pas du même éclairage médiatique car seuls les bords du fleuve ont subi une régénération réelle tandis que de nom-

breux quartiers anciens restent dégradés. Les acteurs locaux publient donc, au travers de Bilbao Metropoli 30, un *Cahier de Valeurs* (*City and Values*, 2005) et de notions associées.

Tab. 22 – Des visions aux valeurs, 15 ans de régénérations basques

Les valeurs	Leur définition	Les visions associées
Innovation	Anticiper le changement	Bilbao : une ville où l'on trouve des individus capables d'inventer et des institutions favorisant la création. Une destination pour les « cerveaux »
Professionalisme	Faire les choses bien	Bilbao : une ville créatrice d'entreprises, capable d'un savoir-faire reconnu et qu'elle exporte à l'international
Identité	Somme des racines des individus et des collectivités	Au service de l'économie
Communauté	Faire des projets pour des individus ayant des intérêts communs	Pour la synergie Hommes-Communauté-Entreprises
Ouverture	Attitudes favorables aux autres idées, cultures, façons d'être et manière de faire pour favoriser la créativité	Innovation, création, futur

Source : Interprétation de *Cities and Values*, Cuaderno 1.0.

Les deux premières valeurs sont clairement les plus importantes dans le processus de régénération et de développement de Bilbao car « *un individu avec un haut capital social a de meilleures dispositions et facilités pour se déplacer dans toutes les situations sociales : dans son travail, sa vie de tous les jours et dans l'économie* » (*Cities and Values*, Cuaderno 1.0, p. 58). Sans minorer l'importance, pour les autorités politiques, de l'identité, la communauté ou l'ouverture, l'objectif final reste malgré tout l'innovation et le développement économique. Nous pouvons associer cette obsession de l'économie future de Bilbao à la dure crise qu'a connue la métropole et qui a affecté profondément les acteurs politiques et institutionnels. Même si, aujourd'hui, la ville a tourné la page de la crise de l'industrie lourde avec un fort développement du tertiaire, la sécurisation de la croissance économique par l'innovation devient la base de son économie. Les visions et les stratégies visent donc à aider la métropole à entrer dans le cercle vertueux de l'innovation voulue comme pérenne : l'ouverture pour favoriser l'innovation, la communauté pour les synergies, l'identité comme facteur de cohésion.

5.2.3. Nowa Huta des visions partielles et partiales

Lorsque l'on recherche un document concernant la vision pour la ville de Cracovie et plus particulièrement pour Nowa Huta, nous retrouvons de nombreux documents stratégiques de développement mais aucun ne comporte les caractéristiques d'une réelle vision : à long terme, ambitieuse, futuriste, montrant les « rêves » des acteurs qui en sont à l'origine. De cette absence, nous pouvons faire ressortir trois causes principales qui seront développées ici et dans le chapitre suivant. La première est que, comme nous l'avons déjà mentionné, la politique de régénération cracovienne est imprégnée d'un choix politique hérité de la concurrence puis du sentiment de revanche de Cracovie sur Nowa Huta avec une logique très simple : nous refusons de faire de réels investissements pour un territoire qui doit s'effacer puis être absorbé. Par conséquent, en mettant en avant la réelle vision des autorités municipale vis-à-vis de Nowa Huta (dilution, assimilation, éradication de l'héritage communiste et de la capacité de mobilisation de ses habitants), elle irait devant un conflit politico-social très important. Elle a donc choisi de se

concentrer sur une très petite partie du quartier-ville, le centre historique vitrine de Nowa Huta qui concentre son pouvoir culturel, social et qui est également le berceau de la culture nowahutienne. *Au final le Plan local de revitalisation du « vieux » Nowa Huta* de juin 2008 est une compilation d'études et de plans déjà réalisés par le passé ; il s'agit plus d'une analyse du quartier que de réelles directions d'aménagement. Seule l'analyse SWOT (*Strength, Weakness, Opportunities and Threat*)¹⁴¹ (2 pages sur les 90 que compte le document) aborde réellement le futur du quartier dans sa partie « Opportunités » (*Plan local de revitalisation*, p. 28-29).

Tab. 23 – Les opportunités de Nowa Huta d'après le Plan Local de revitalisation du « vieux » Nowa Huta

Patrimoine culturel et structure fonctionnelle et spatiale	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité d'obtention de fonds non remboursables pour financer sa revitalisation • Conformité de la régénération des architectures particulières par rapport à l'architecture historique • Possibilité d'adaptation du réseau de transports aux usages modernes • Accroissement de l'attractivité de l'espace public pour les touristes, les résidents, la localisation des services et des commerces • Adaptation des logements aux normes actuelles de modernisation en améliorant la qualité de l'environnement • Construction d'une rocade pour soulager la rue Jana Pawel • Programmes pour éviter la dépopulation du centre
Environnement	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la qualité de l'environnement par la mise en œuvre des normes européennes • Amélioration de la qualité de l'air grâce à la réduction de la circulation routière et à la modernisation des systèmes de chauffage et de climatisation, et promotion de l'écologie • Création de zones pour l'éducation et les loisirs sur le site du réservoir de Nowa Huta • Mise en place d'une revitalisation du réservoir de Nowa Huta et aménagement de parcs le long de la rivière • Accroissement de la surface des espaces verts pour rendre le climat local plus agréable • Augmentation de la sensibilité écologique des habitants et des touristes
Economie	<ul style="list-style-type: none"> • Accroissement de la compétitivité à l'échelle de la ville • Renforcement du rôle polarisateur du centre de Nowa Huta • Création d'un environnement favorable au développement et à la création de PME • Création des conditions de développement des activités touristiques (tourisme culturel, ciblé et écologique) • Création des conditions pour l'accueil d'événements culturels au rayonnement supra local • Promotion au niveau de l'agglomération de l'intérêt de Nowa Huta comme localisation favorable à l'accueil de nouvelles activités porteuses • Encouragement aux interactions positives entre Nowa Huta et les territoires industriels et postindustriels contigus.
Sphère sociale	<p>Effets positifs du programme « Cracovie sûre¹⁴² »</p> <p>Amélioration de la qualité de vie des résidents</p> <p>Amélioration du sentiment de sécurité dans les espaces publics</p> <p>Renforcement de l'identification des résidents à leur quartier grâce aux effets positifs du processus de revitalisation</p>

Source : D'après le *Lokalny Program Rewitalizacji « starej » Nowej Huty*, 2008, p. 28.

Cette analyse n'est qu'une vision extrêmement partielle réalisée par une entreprise allemande, Big Stadtebau GmbH, pour le compte de la mairie en 2008. Les habitants n'ont été invités à donner leur avis qu'à une seule reprise (pendant quatre jours en juin 2007) et les résultats leur ont été présentés en mars 2008. Ce rapport a été énormément critiqué par

¹⁴¹ AFOM en français, il s'agit des Atouts, Faiblesses, Opportunités et Menaces.

¹⁴² Programme visant à réduire le sentiment d'insécurité à Cracovie.

l'ensemble des acteurs locaux et des universitaires de Nowa Huta / Cracovie et cela de manière très virulente¹⁴³. Jugé inutile, partiel, partial sur le fond, n'apportant rien de nouveau par rapport aux informations déjà connues ; la forme fut également remise en cause. Les consultations ont été très rapides et les habitants considèrent que leur avis n'avait pas été pris en compte. La présentation des résultats n'a pas eu les effets escomptés par la mairie de Cracovie et, au lieu d'être perçu comme un effort de la municipalité, ce document a été vu comme un leurre politique. Sa publication et les consultations / présentations ont coïncidé avec deux événements : les 60 ans de Nowa Huta en 2009 et surtout les élections municipales de 2010. Au-delà des critiques émises sur le contenu du Plan local de revitalisation du « vieux » Nowa Huta, ce sont surtout sur les réelles motivations des autorités politiques que les acteurs locaux et les habitants se sont interrogés. Le Plan et la vision qui l'accompagne ne sont pour eux qu'un argument électoral censé effacer les dix-huit années de mépris et d'abandon de Cracovie vis-à-vis de Nowa Huta. Il répondrait, toujours selon les habitants de Nowa Huta, à un besoin politique, le Conseil Municipal ayant « redécouvert » que, parmi les 220 000 personnes vivant dans le Grand Nowa Huta, se trouvait un tiers de la masse électorale de l'agglomération. Ces réactions sont également la démonstration que la transformation de l'opposition entre Nowa Huta et Cracovie n'a en rien diminué leur méfiance réciproque¹⁴⁴. Les habitants de Nowa Huta ont de grandes difficultés à considérer une initiative de la municipalité centrale comme un acte d'aménagement et de régénération et non comme un nouveau prétexte pour renforcer la domination de Cracovie sur le quartier-ville. La délimitation des plans d'aménagement sur le seul centre historique de Nowa Huta peut également trouver des justifications scientifiques. Toutes les études faites sur la qualité de vie (y compris celles non liées au Conseil municipal de Cracovie)¹⁴⁵, la qualité des logements, le taux de chômage et le degré de satisfaction de la population soulignent les carences très importantes du centre de Nowa Huta et la perception très négative (voire exagérée ?) qu'en ont les habitants. Comme le soulignent Korzeniak, Roznau-Rybowicz et Zborowski, en 2008, « *La faible et subjective évaluation de la qualité de vie est clairement pire que la situation réelle actuelle. Les raisons [...] peuvent s'expliquer par les espoirs non réalisés que les ouvriers de Nowa Huta avaient fait sur le système (politique et social)*¹⁴⁶ ».

Une autre raison de la très négative évaluation de leur propre situation par les personnes vivant dans le cœur historique de Nowa Huta viendrait de la structure sociale des résidents. Ainsi, ce sont les populations les plus âgées qui y habitent et celles-ci sont en majorité réticentes aux changements. Elles ont connu le glorieux passé de la ville, se sont battues pour la démocratie et, au final, leur déception actuelle est à la hauteur des espoirs qu'elles avaient mis dans les mutations géographiques et politiques. Le chômage élevé, le mépris du gouvernement municipal, l'aura très négative qu'a leur quartier dans leur ville rend une partie cette population très amère vis-à-vis du reste de la société¹⁴⁷. En focalisant ses efforts sur le centre de Nowa Huta, la mairie cible la partie la plus fragile du grand Nowa Huta, mais également celle qui se lamente le plus de sa situation. Il s'agit donc d'un choix très politique... mais également scientifique et touristique quoique puissent en dire les habitants. L'intérêt des autorités politiques devient très discutable dans le cas de l'allée des Roses et de la place Centrale (Fig. 27) : les

¹⁴³ Comme lors des entretiens semi-directs réalisés à Nowa Huta et Cracovie en 2009-2010.

¹⁴⁴ Les habitants de Nowa Huta se sentent dénigrés, méprisés par le centre historique de Cracovie.

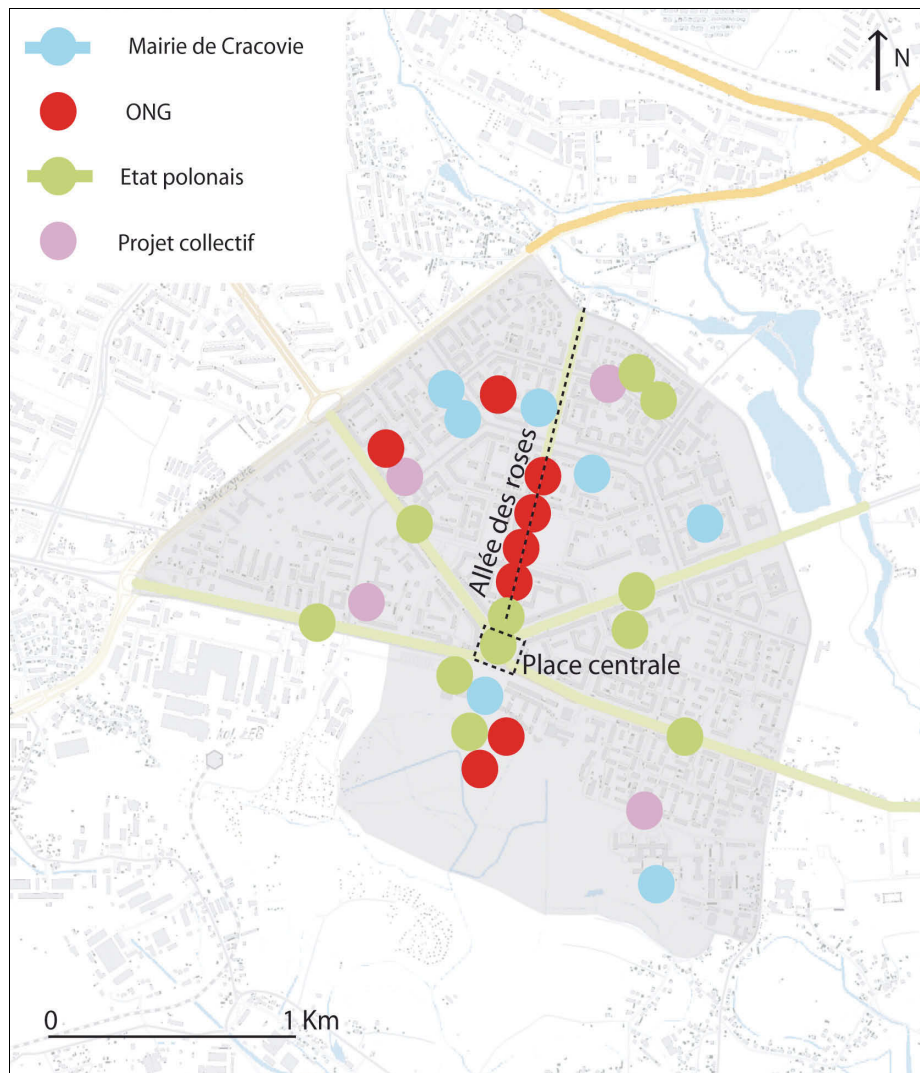
¹⁴⁵ Voir les recherches de l'Institut Rozwoju Miasta, (notamment Korzeniak, Roznau-Rybowicz et Zborowski 2008) et celles conduites par les chercheurs de l'Université Jagellonne.

¹⁴⁶ « *The low, subjective evaluation of life is clearly worse than the actual level of life. Reasons [...] can be attributed to the unfulfilled hopes that the Nowa Huta workers [...] pinned on the system.* »

¹⁴⁷ Y compris vis-à-vis des initiatives locales des « plus jeunes », ce qui donne lieu à des affrontements de visions entre ces habitants, entre les partisans du « retour vers le passé » et ceux du « survivre à la fin du communisme par les loisirs et le tourisme ».

actions se sont uniquement concentrées sur des deux espaces, en oubliant le reste du quartier-ville et les autres parties du centre-ville de Nowa Huta. Nous revenons donc à cette vision partielle et aux buts des politiques qui mènent à une politique de « saupoudrage » n'agissant que sur la forme et non sur le fond des problèmes du quartier. Les deux cartes suivantes sont extraites du Plan Local de Revitalisation pour Nowa Huta et indiquent les actions de régénérations entreprises entre 2006 et 2011.

Fig. 27 – Les projets de régénération à Nowa Huta selon les acteurs



Sources : Elaboration personnelle d'après le *Plan Local de Revitalisation*, 2008, p. 66 ; Vaqué 2006, 2009.

L'Etat polonais, la municipalité de Cracovie et les associations agissent pour la régénération du Vieux Nowa Huta mais leur implication est inégale (Fig. 27). L'Etat intervient essentiellement sur les axes de transport, pour la préservation de l'environnement et des bâtiments historiques. La municipalité est surtout impliquée dans la rénovation d'immeubles particuliers tandis que l'action des associations est plus globale en intervenant aussi bien sur des problématiques sociales qu'économiques avec la création de micro-entreprises, le développement de centres culturels, etc. En résumé, alors que la mairie de Cracovie agit sur

l'image et le visuel, le travail de régénération de fond est clairement fait par les ONG comme le Forum pour Nowa Huta.

Le nouveau découpage du Grand Nowa Huta peut également être évoqué pour expliquer cette absence de vision et de stratégie claire pour le quartier-ville. La passage d'une seule entité administrative et territoriale à cinq a réduit la visibilité et le sentiment d'appropriation de l'espace des acteurs locaux et de la population. La volonté de dilution des revendications territoriales et politiques a engendré, de fait, l'impossibilité de la part de la municipalité de donner l'impression que, dans le futur, Nowa Huta sera unie (de nouveau). À l'inverse, faire la promotion d'un document où le quartier-ville serait absorbé par Cracovie aurait des répercussions politiques négatives pour les élus et renforcerait l'opposition entre Cracovie et Nowa Huta.

Les visions établies par les différents acteurs ne sont pas toujours en adéquation entre elles lorsqu'elles concernent un même espace. Les consensus n'étant basés que sur de vagues futurs, fluctuant et n'engageant pas de manière formelle et officielle les acteurs qu'ils associent. Des thèmes récurrents apparaissent cependant : renouvellement économique, actions vis-à-vis des communautés et des populations les plus fragiles, protection et mise en valeur de l'environnement. Les années de crise de l'industrie lourde et leurs conséquences ont profondément marqué nos territoires et le passage à une économie tertiaire est la priorité de tous. Le but sous-jacent est de faire en sorte que Bilbao, le Black Country ou Nowa Huta ne connaissent plus la crise de leurs entreprises et ses conséquences désastreuses. L'attention portée aux populations fragiles (minorités ethniques, personnes âgées ou celles vivant dans la pauvreté) est également un thème issu de l'industrie lourde et des conséquences de sa crise. Aujourd'hui, ces actions et les infrastructures qui les accompagnent sont perçues comme un acquis social de grande importance. Au-delà de l'assistance portée à ces personnes, une tradition de grande solidarité est mise en avant ; solidarité directement issue du monde ouvrier mais qui s'est élargie à une part importante de la population. La prise en compte de l'environnement est également une des trois grandes priorités pour des habitants qui ont connu les pollutions du développement industriel et de sa crise.

Les visions sont donc un moyen de tirer un trait sur le passé et d'offrir aux générations futures un nouveau départ. Il est essentiel que la vision offre des perspectives d'avenir tout en correspondant aux héritages économiques et émotionnels des habitants et aux buts des acteurs dominants. Les visions sont le résultat de jeux d'influences entre acteurs, et des différences peuvent apparaître suivant la perception du futur qu'ont les acteurs à l'origine de ces mêmes visions. Au final, la vision connue est celle qui a eu l'aval des acteurs dominants et pas nécessairement celle qui correspond aux aspirations du plus grand nombre, bien que le consensus semble être une règle. La vision doit pouvoir mobiliser les habitants et elle doit être diffusée pour qu'elle puisse influencer la régénération des espaces issus de la crise économique.

Quels que soient les origines, le contenu ou la manière dont elle a été mise en place, la vision va être révélatrice des jeux de pouvoirs et des différentes perceptions qu'ont les acteurs de leur territoire et de celui des autres. La place que chaque acteur et chaque habitant se donne et celle qu'il souhaite attribuer aux territoires voisins dépend de plusieurs facteurs, dont la capacité à se projeter dans un futur individuel et commun. Un autre rôle de la vision va être de modifier ces images en changeant, grâce à ce futur, la façon de voir le territoire, par extension ceux qui y vivent et qui tentent de le contrôler.

5.3. La vision : un vecteur de changement d'image des anciens territoires de la mono-activité

La recherche d'une nouvelle image ou tout du moins d'une image positive capable de représenter la ville ou le territoire est ancienne en ce qui concerne les capitales mais elle est plus récente pour les villes moyennes. Jusqu'au milieu des années 1970, le terme d'image de la ville était surtout employé à propos de l'aspect physique des villes (mobilier urbain, bâtiments) ou de la structure économique / industrielle (ville du papier, de la faïence, etc.)¹⁴⁸. Le rapport entre l'image et les territoires de la mono activité / industrie lourde est dans l'absolu ancien mais il était à l'origine subi. La ville était associée à l'entreprise ou au secteur d'activité mais l'image n'était pas choisie, c'est le secteur dominant qui imposait la sienne. Ces associations n'ont pas soulevé d'oppositions tant que la prospérité économique maintenait villes et entreprises dans une dynamique (et donc une image) positive. La chute de ces industries a également modifié les images associées comme cela a été vu dans le chapitre 3. Nous sommes passés d'une image subie mais acceptée, à une image non voulue et rejetée dans une relation complexe entre la ville et son passé industriel. La recherche d'image va donc être plutôt un « *rebranding* », une redéfinition de l'image de la ville qui se cherche de nouvelles associations pour se construire mais également pour se vendre à l'extérieur de son territoire. Pour reprendre les mots de Young et Kaczmarek (1999) : « *Le marketing territorial implique la réévaluation et la représentation de l'espace pour créer et inscrire une nouvelle image pour des lieux dans le but de développer leur compétitivité dans l'attraction ou la conservation des ressources* »¹⁴⁹ (p. 181).

Les nouvelles associations de caractéristiques (réelles ou supposées) ont donc deux principaux objectifs dissociables suivant la situation des territoires. Le premier, offensif, va chercher à attirer de nouvelles forces économiques, financières, culturelles et démographiques sur l'espace considéré. Il vise à un renforcement du poids de la ville dans ces secteurs dans une logique expansionniste. Le second cherche, pour les territoires en difficultés (face à un concurrent ou en temps de crise économique), à empêcher que ces mêmes forces partent s'installer ailleurs et renforcent la situation négative dans laquelle ils sont. Nous voyons clairement ici les deux publics visés par les visions et les changements d'images. Les « locaux » doivent trouver dans la vision une fierté et des signes favorables à leur maintien sur le territoire ; les extérieurs, par l'éclairage promotionnel et médiatique de la vision, doivent trouver des raisons de partir et de s'installer sur le nouveau territoire. Il s'agit d'une logique concurrentielle qui correspond plus à des procédures liées au commerce et au secteur privé qu'aux traditionnelles manières de faire (et de voir) des institutions étatiques de tout niveau. Les visions et les images sont transmises via des campagnes promotionnelles dignes des grandes marques en ciblant un public précis avec des publicités abondantes¹⁵⁰. Les relations « de producteur à produit » (Lussault, 1998, p.45) ne prennent en compte qu'une seule partie du processus en occultant tous les jeux de pouvoir amenant ou modifiant la vision et donc l'image. Cette recherche d'une nouvelle image n'est ni figée ni fixe dans le temps et les mentalités. Elle évolue au gré des rapports de force, tout comme la vision, en cherchant le renouveau du territoire par la mise en œuvre d'une trame censée se positionner au-dessus de tout et de tous, et dans laquelle vont s'inscrire les programmes de régénération.

¹⁴⁸ Voir notamment l'œuvre de Kevin Lynch, *The image of the city* (1960) ou *The view from the road* (Appleyard, Lynch, Myer, 1965).

¹⁴⁹ « *Place promotion involves the re-evaluation and re-presentation of place to create and market a new image for localities to enhance their competitive position in attracting or retaining resources.* »

¹⁵⁰ Voir la campagne de promotion de la ville de Rome vis-à-vis des Etats-Unis (et des habitants de New York en particulier), en 2001, *Rome sweet home*.

5.3.1. Le changement d'image, une priorité des anciens territoires de l'industrie lourde

La recherche d'une image nouvelle et/ou moderne est clairement une priorité pour de nombreuses villes et pas seulement celles issues de l'industrie lourde. Les plus prospères cherchent à garder leur *leadership*, les autres à imposer leur empreinte sur la carte ou à conserver leur attractivité. Toutes ont un but économique de croissance ; les anciens territoires de l'industrie lourde voient en cette opportunité de changement un élément fondamental de leur redémarrage économique, politique et social. En mettant en place une vision qui va véhiculer des idées et des idéaux, les autorités municipales vont pouvoir faire la liaison entre les actions politiques et les territoires et ainsi lutter contre l'apathie de l'inaction. Le pouvoir de l'image qui fixe une idée (la modernité, la solidarité, l'innovation) ou un sentiment (comme l'espoir, la peur ou l'abandon) s'avère être un outil très puissant pour les acteurs locaux. Les visions matérialisent ces images en leur donnant un aspect physique au travers des documents édités et des discours tenus qui permettent à ces idées et à ces sentiments de s'intégrer dans le paysage des politiques urbaines. Chaque territoire urbain de la planète veut de la modernité, de la prospérité, une bonne qualité de vie.

Cependant, ces termes ne sont que des idées immatérielles, qui, bien que faisant l'unanimité parmi les politiciens et les populations, sont trop vagues pour pouvoir polariser les forces vives et les actions des territoires. En rattachant les visions à des ambitions qui peuvent paraître physiques, elles passent du statut d'envies, à celui de « possibilités ». Le classement des canaux du Black Country comme faisant partie du patrimoine mondial dans les années 2020 participe à la concrétisation de l'attachement des habitants à leur environnement physique, à leur passé industriel et à leur besoin de mémoire. Rendre hommage à ces infrastructures construites lors de la période de « gloire » revient à mettre en valeur, à reconnaître, le passé et ceux qui l'ont construit. Ces visions mettent également en valeur la base culturelle et identitaire commune qui a solidarisé pendant des dizaines d'années la société urbaine. Elle devient le lien entre le passé et le futur en y reliant les réalités actuelles.

Un des objectifs majeurs des nouvelles images est le renouveau de leur attractivité : les territoires anciennement mono-industriels souffrent d'un déficit d'image liée à leur activité principale ainsi qu'à la crise des années 1970-80. À Nowa Huta, par exemple, le quartier est régulièrement exclu du marché de l'immobilier (Vaqué, 2006) et, lorsque des habitants recherchent un logement, il n'est pas rare de voir « à l'exclusion de Nowa Huta ». Malgré une concentration importante d'espaces non bâtis, Nowa Huta n'attire pas les investisseurs puisque, pour les années 2006 à 2008, sur les 92 programmes immobiliers concernant des logements, seuls quatre se localisaient dans le quartier-ville. Nowa Huta est également en dernière position en ce qui concerne les transactions immobilières de tous types (location, vente, achat¹⁵¹).

Cette concrétisation d'une « répulsivité » très forte concerne également les habitants de ces territoires en crise où, même pour leur population, la survie ne peut se faire qu'à l'extérieur. Dans le Black Country par exemple, le bilan démographique de ces vingt dernières

¹⁵¹ Nous sommes conscients que la structure du parc de logements du centre historique de Nowa Huta freine les échanges commerciaux mais ces mécanismes n'affectent quasiment pas les quartiers les plus modernes comme Czyżyny. Le système historique de propriété perdure encore aujourd'hui pour une partie des habitants les plus âgés. La municipalité reste propriétaire de nombreux logements et doit attendre le départ des locataires ou le rachat des appartements pour qu'ils soient remis sur le marché.

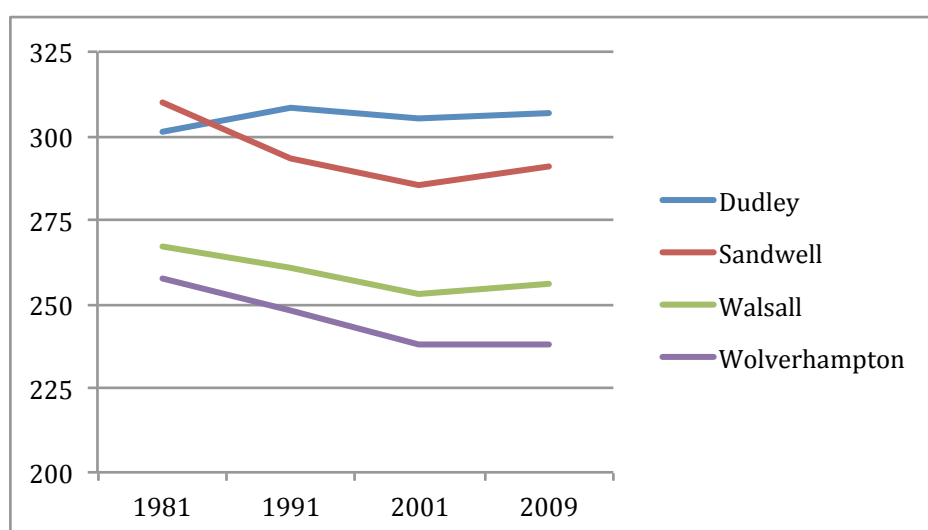
années est catastrophique. Entre 1981 et 2009, seule Dudley a vu sa population croître de 1,99 % tandis que les autres villes du Black Country connaissent une baisse comprise entre -7,75 % et -4,11 %, alors que, dans le même temps, la population de Grande Bretagne augmentait de 9,32 %. Le renouveau démographique que le Black Country rencontre depuis 2001 doit être relativisé : la hausse moyenne est inférieure à 1% sur cette période tandis la population nationale augmente de 4,4 %.

Tab. 24 – La répartition des transactions des logements entre 2006 et 2008 dans le neuf

Quartier d'après l'ancienne dénomination	Part dans les transactions de logement
Podgorze	50 %
Krowdrza	31 %
Srodomiescie (centre-ville)	15 %
Nowa Huta	4 %

Source : Vaqué, 2008, p. 29.

Fig. 28 – Evolution de la population des villes du Black Country entre 1981 et 2009 en milliers



Source: *Regional Trends, Portrait of the West Midlands 2009*, Office for National Statistic.

Tout comme l'exemple du marché immobilier cracovien, l'étude des évolutions démographiques du Black Country montre la baisse de la population des quatre villes qui ne voient plus leur territoire comme pouvant leur garantir un emploi et une bonne qualité de vie. Les pertes de populations sont principalement le fait des soldes migratoires négatifs plus particulièrement des personnes jeunes et diplômées. Lorsque la population la plus dynamique part du Black Country, elle contribue à aggraver le phénomène de crise et de déprise économique. Les projections, dans les médias d'images, issues de la vision et des programmes d'aménagement spécifiques sont dédiées aux jeunes ménages qualifiés. Source d'innovation et de richesse, pour la totalité des acteurs politiques et institutionnels locaux, ces personnes sont considérées comme une ressource indispensable au renouveau des territoires de la mono-activité. Elles vont donc être la cible principale des campagnes de promotion des visions pour le futur, d'autant qu'elles se trouvent à un croisement de leur vie. Le plus souvent, ces personnes sont nées dans le Black Country, Nowa Huta ou les quartiers historiques de Bilbao. Arrivées à la fin de leurs études, elles se retrouvent face à un choix : rester là où elles ont grandi ou partir comme dans les quartiers en difficultés (Chignier-Riboulon, 2009). C'est à ce moment de

décision que les hommes politiques veulent intervenir en tentant de convaincre les jeunes diplômés que leur territoire est à même de leur offrir de nombreuses opportunités de travail mais également une qualité de vie très agréable.

Pour cela, les acteurs locaux doivent être capables d'atténuer les transferts d'images qui ont eu lieu lorsque le jeune diplômé a fait ses études à Birmingham ou sur les campus cracoviens situés à l'extérieur de Nowa Huta. Il s'agit donc d'une politique de reconquête d'images vis-à-vis d'un public précis et qui va se focaliser sur un nombre réduit de thèmes où la lutte médiatique contre la pollution, l'insécurité et l'absence d'offre culturelle vont prendre une place importante.

5.3.2 Pollution et insécurité, les deux images les plus répandues des territoires de la crise de l'industrie lourde

C'est l'image extrêmement dégradée, pour une grande partie de la population cracovienne de Nowa Huta, qui est à l'origine de tous ces éléments de « répulsivité » vis-à-vis du quartier-ville. Ces stéréotypes sont issus pour partie du passé sidérurgique et communiste mais également des conséquences de la crise économique qui s'est aggravée après 1990. Polluée, dangereuse, elle apparaît pour bon nombre de Cracoviens comme un îlot où l'on risque sa vie lorsque l'on s'éloigne de la place centrale (Vaqué, 2006), comme si Nowa Huta tout entière avait été piégée dans le temps d'une crise postcommuniste. Le sentiment d'insécurité ne concerne en réalité que les non Nowahutiens puisque les habitants du grand Nowa Huta ne dénotent pas de concentration criminelle sur leur territoire. Ce constat est confirmé par les chiffres officiels de la délinquance qui montrent une concentration des crimes et délits dans le centre-ville de Cracovie (*Biuletyn statystyczny miasta krakowa* 2005, p. 88). L'idée que Nowa Huta serait un territoire pollué revient lui aussi régulièrement dans les mentalités cracoviennes et c'est un argument qui ne tient pas la comparaison avec la réalité des chiffres (Fig. 29) sur la répartition de la pollution atmosphérique.

Cracovie et similaire à Krowodrza, grand quartier du sud de la métropole. L'ancienne ville communiste n'est donc pas, d'après les chiffres officiels, un temple de la pollution, que ce soit au niveau de la circulation automobile¹⁵² ou de l'industrie¹⁵³. Bien que les figures 29 et 30 ne concernent que la mesure de la pollution atmosphérique, elles fournissent un bon indicateur de la qualité de vie et de la pollution visible ; l'imaginaire des habitants s'arrêtant généralement à la pollution visible et à la qualité de l'air qu'ils respirent.

Ces problèmes d'images négatives sur les thèmes de la pollution et de la dangerosité se retrouvent dans le Black Country et à Bilbao, et ils font partie des aspects répulsifs généralement utilisés pour qualifier les anciens territoires de l'industrie lourde. Alors que Nowa Huta était le Far-West de Cracovie¹⁵⁴, le fleuve de Bilbao ou encore une grande partie des canaux représentaient les lieux les plus pollués des deux espaces urbains régionaux. Ces images négatives renforcent la faible attractivité et ce constat a été très bien compris par

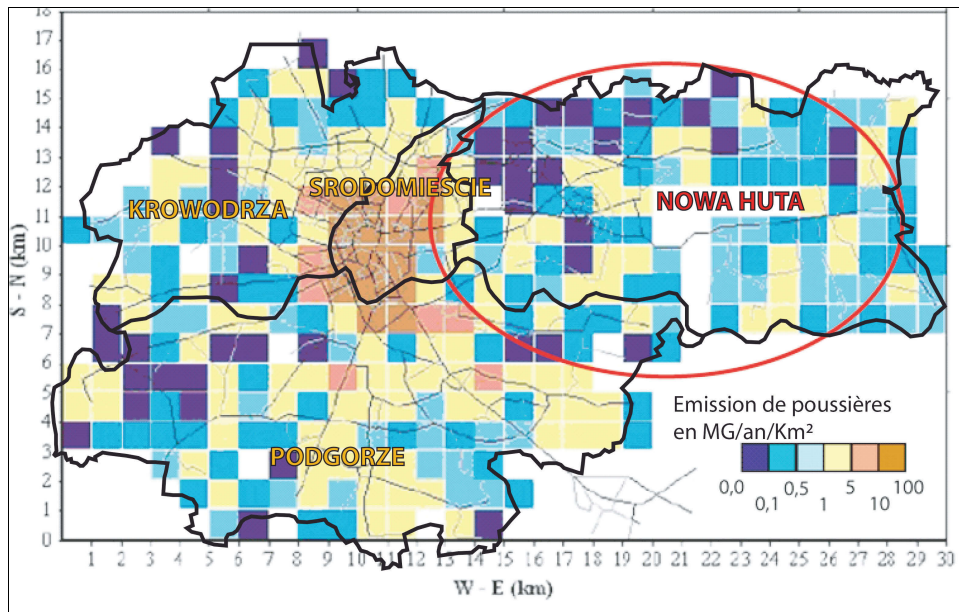
¹⁵² Le dioxyde d'azote est principalement émis par les moteurs Diesel et sa présence montre une concentration de véhicules personnels mais également de poids-lourds.

¹⁵³ Une partie des rejets attribués à l'industrie dans l'ouest de l'Europe provient en Pologne, des chauffages personnels. Ces derniers, présents la plupart du temps sous forme de poêles à charbon, servent à la combustion de divers matériaux sans être dotés d'équipement limitant les rejets dans l'atmosphère.

¹⁵⁴ Le quartier a même pris un temps le nom de Mexique avec pour centre un bar à ouvrier qui s'appellait « Mexico » (Miezian, 2002).

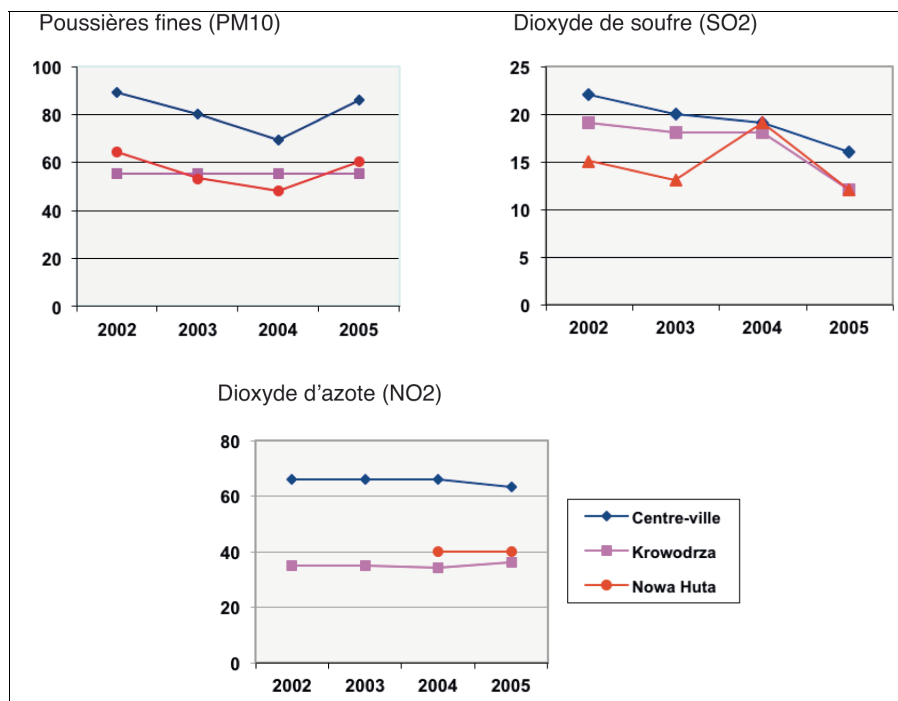
l'ensemble des acteurs locaux qui ont intégré cette reconquête environnementale dans leurs politiques de communication.

Fig. 29 – La pollution réelle face aux stéréotypes, à Cracovie, en 2002



Source : Vaqué 2008, d'après Latecka 2002.

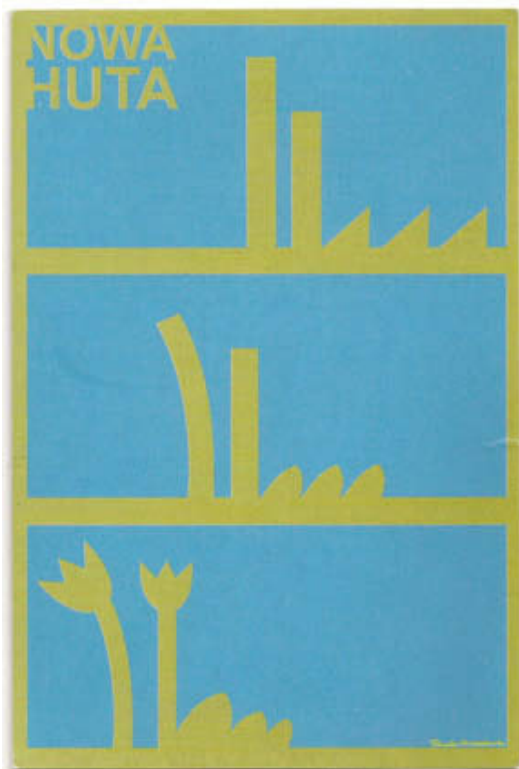
Fig. 30 – La pollution à Cracovie entre 2002 et 2005



Source : Services régionaux de la protection environnementale

À travers les données de la figure 30, on remarque que la pollution, actuelle, à Nowa Huta est, par bien des aspects, inférieure à celle que l'on trouve dans le centre-ville de

Fig. 31 – Carte postale de Nowa Huta symbolisant le retour à la nature



Source : www.mik.krakow.pl/

Nowa Huta a eu d'importantes actions au niveau de la métropole cracovienne afin de se créer une image de territoire vert en opposition avec les stéréotypes qu'on attribue au quartier-ville. La figure 31 éditée par une association de Nowa Huta, a fait partie des projets d'affiche pour les Journées de la Terre, manifestation internationale qui rassemble des associations de protection de la nature et qui a lieu, pour Cracovie, à Nowa Huta. Dans le Black Country, les initiatives pour la valorisation de la nature sont nombreuses et le Black Country Urban Park en est le plus médiatique représentant. Cette initiative, lancée par le Black Country Consortium en 2004, vise à la création d'un parc urbain où les éléments ne seraient pas uniquement les nombreux espaces « naturels », mais également les communautés humaines qui composent le territoire. En s'appuyant sur les canaux, les parcs, les friches et les espaces agricoles de la Green Belt, l'Urban Park met en relation les Hommes avec l'environnement tout en valorisant ce dernier. La protection de ces espaces semi-naturels, est mise en valeur tout comme la création de liens entre eux et les habitants / visiteurs / investisseurs.

L'environnement est utilisé pour contrer les images de pollution, la qualité de vie est présentée face à la délinquance, la mobilisation sociale et la culture combattent le chômage et le désert humain que seraient ces territoires. La vision se transforme en un combat pour les acteurs locaux et la population qui luttent pour changer l'image de leur territoire.

Conclusion

La vision, bien que galvaudée, utilisée à des fins autres que celle de fixer un but à la politique de régénération, a largement influencé les territoires anciennement mono-industriels jusqu'à en modifier leurs territoires. Nous avons ainsi assisté au découpage de Nowa Huta pour en faire un territoire plus malléable et tenter de diluer son identité héritée de la période communiste. Le but était que Nowa Huta devienne une partie du puzzle cracovien et corresponde plus aux projets qu'avaient les autorités politiques municipales (c'est-à-dire la mairie de Cracovie, traditionnellement opposée à Nowa Huta dans sa globalité). En morcelant l'est de son territoire, Cracovie pouvait plus facilement en reprendre possession et le modeler pour qu'il ressemble, dans le futur, à une métropole moderne, dynamique et innovante. La Cracovie du futur sera surtout une ville sans communisme ni marque de son héritage, ce qui implique que Nowa Huta doit disparaître ou au moins être grandement diminuée. Les autorités politiques ont à gérer cinq entités distinctes au lieu d'une seule et l'appellation Nowa Huta, synonyme du communisme, ne concerne plus qu'une petite surface de la ville. À l'inverse, lorsque la vision des acteurs dominants nécessite une homogénéité terri-

toriale et un rassemblement, les autorités politiques vont agglomérer les territoires, comme ce fut le cas pour les multiples entités du Black Country. En fusionnant pendant plus de vingt-cinq ans les communes, le gouvernement britannique, souvent par l'intermédiaire de la Région, a réduit le nombre d'interlocuteurs. On assiste à une diminution des possibles dissensions, à la réduction des temps de négociations dans l'optique de parvenir à un consensus et on arrive à un gain de temps et d'efficacité important. La vision peut également ne concerner qu'une partie du territoire étudié là aussi pour qu'elle corresponde aux visions des acteurs à l'origine de celle-ci. De la partialité choisie apparaissent les jeux de pouvoirs amenant à exclure ou inclure une partie du territoire dans la vision. Elle montre également l'attachement d'un quartier ou d'une ville à un ensemble, et à la manière dont il veut lier son destin à celui du groupe. À ces modifications territoriales vont se rajouter des courants de visions similaires aux courants de pensées et les futurs envisagés vont être établis par les différents acteurs.

La vision n'est qu'une étape dans le processus de régénération à ceci près qu'elle peut être mise en place indifféremment avant ou après le lancement des projets, suivant les besoins des acteurs à l'origine de celle-ci. Etablie en amont des programmes de régénération, la vision va fixer une direction vers laquelle doit tendre le territoire et un but pour ses politiques. Développée *a posteriori* des lancements de projets, elle va leur donner une nouvelle crédibilité en donnant l'impression qu'ils sont inclus dans un dessein plus global et plus réfléchi. La création d'une vision va également être un vecteur de consensus entre tous les partenaires présents au moment de l'établissement de celle-ci, quitte à revenir sur les objectifs initiaux, comme ce fut le cas pour le Black Country. Ainsi, pour que la vision atteigne ses objectifs médiatiques, politiques et pour qu'elle puisse polariser l'attention des habitants et des élus, elle doit être globale, futuriste mais surtout acceptée par tous ceux qui en sont à l'origine et à au moins une partie de ceux qu'elle concerne. Au delà de la médiatisation, la vision cherche à changer l'image du territoire pour tirer un trait définitif sur le passé. En donnant des prédictions, elle modifie la focalisation et l'attention de tous les acteurs en les tournant vers un futur qu'ils veulent glorieux par rapport à un passé récent et dans une moindre mesure à un présent difficile. Les visions ont pour rôle de re-motiver et re-concentrer les acteurs et les habitants sur autre chose que la situation difficile qu'ils connaissent actuellement. Les nouveaux procédés en matière d'aménagement et de régénération urbaine nécessitent une bien plus importante mobilisation des habitants pour qu'ils participent réellement à la politique de leur territoire. Cependant, les gouvernements locaux ne sont pas aveuglés par les idéaux (dans le sens du futur idéal promis par la vision).

La vision vise donc à ré-imaginer le territoire, comme l'a très bien développé Kevin Lynch dans *The image of the city* en adossant à la ville le terme d'« *imageability* » concernant les éléments physiques d'une ville (Lynch, 1960). Nous pouvons élargir sa définition de « *l'imagibilité*¹⁵⁵ » en l'associant à celle de « programme phare » pour les appliquer aux visions mises en place par les différents organismes. Polarisatrice d'attention, inscrite dans le temps et base de communication, la vision devient un point d'ancrage dans le paysage politique et urbain, ce qui donne une certaine fierté aux acteurs et aux habitants en leur offrant une marque de reconnaissance. Elle va agir sur le psychologique et le social de ces derniers mais également sur les acteurs locaux pour changer la perception de leur territoire. Même en intervenant uniquement sur l'image future, les visions vont modifier la manière dont les acteurs locaux et extérieurs ainsi que la population apprécient

¹⁵⁵ « [...] that quality in a physical object which gives it a high probability of evoking a strong image in any given observer [...] it might also be called legibility or perhaps visibility » (Lynch, 1960, p.9) (« C'est cette qualité de l'objet physique qui lui donne la plus grande probabilité d'évoquer une image forte pour tout observateur [...], cela peut également prendre le nom de légitimation et peut-être de visibilité »).

la valeur actuelle de la ville ou du quartier. Ce changement d'image est extrêmement important car il intervient à un moment où les dégradations issues de la crise ont détruit, au moins en partie, l'aspect physique des territoires. Les visions vont donc aller dans le sens inverse des tendances induites par la crise. On va passer d'une économie essentiellement basée sur l'industrie lourde à l'économie des services ou de la haute technologie ; de mono-activité à la diversification ; de l'homogénéité socioculturelle « forcée » à l'acceptation et à la valorisation de la pluralité culturelle, professionnelle et ethnique.

Nous avons donc clairement plusieurs groupes d'acteurs qui interagissent dans l'élaboration ou l'application des visions dans les territoires anciennement en crise. Cela crée des tensions et des nouveaux rapports de force mais certaines relations en ressortent renforcées et de nouveaux acteurs apparaissent avec lesquels il faut dorénavant compter, dont le plus important d'entre eux : la population.

*« Vision without action is merely a dream.
Action without vision just passes the time.
Vision with action can change the world. »*

« La vision sans l'action est à peine un rêve.
L'action sans la vision est juste un moyen de passer le temps.
La vision avec l'action peut changer le monde. »

Joel A. Barker

Chapitre 6

La mutation des acteurs et des échelles d'actions de la régénération urbaine

Sans action, la vision ne reste qu'un vague projet qui, après le temps du rêve et de l'espoir de renouveau, est perçu comme un effort inutile des hommes politiques en manque de voix, ce qui renforce encore la perte de crédibilité des décideurs politiques qui en étaient à l'origine. Les systèmes politiques, les lois, et les acteurs sont différents dans chaque pays mais Bilbao, le Black Country et Nowa Huta font partie d'un espace politique supranational commun avec une base culturelle identique (Tab. 25).

Tab. 25 – Des territoires différents mais reliés culturellement et politiquement

Pays		Pologne	Espagne	Angleterre
Territoire		Nowa Huta	Bilbao	Black Country
Population du territoire		235 000	300 000	Villes de 220 000 et 300 000 habitants
Population de l'agglomération		1,2 million	900 000	1,1 million
Système politique		Satellite de l'ex URSS (1945- 1989) Démocratie parlementaire	Dictature franquiste (1936-1977) Monarchie constitutionnelle	Monarchie constitutionnelle
Type d'Etat		Centralisé	Fédéral	Centralisé
Répartition des pouvoirs entre les échelons politiques	Etat	Donne des directions	Observation	Donne des directions
	Région	Financement ponctuel	Aucun	Pouvoir obligataire
	Département	Aucun pouvoir	Pouvoir d'aménagement complet	Aucun pouvoir
	Ville	Autonome	Autonome	Peu autonome
Date d'entrée dans l'UE		2004	1986	1973
Membre de l'Espace Schengen		Oui	Oui	Non

Ces éléments conduisent à une certaine homogénéité des acteurs capables d'intervenir dans la régénération urbaine que ce soit via des leviers législatifs, financiers ou de lobbies sociaux. Intégrés à l'Union Européenne les uns après les autres¹⁵⁶, tous nos territoires sont influencés par les directives européennes et les fonds de soutien aux régions donnant à cette institution un plus grand rôle en matière d'aménagement qu'elle ne se l'était fixé. Ainsi, bien que l'aménagement ne soit pas une compétence officielle, l'Union Européenne va être en mesure d'influencer les choix locaux de régénération urbaine et économique, mais également les rapports de forces et les jeux d'acteurs entre intervenants politiques des échelons inférieurs y compris les Etats. Alors que, pendant longtemps, les gouvernements centraux avaient le monopole de l'intervention territoriale, ils ont peu à peu délégué leur pouvoir à d'autres institutions de manière volontaire ou « encouragée » par l'Europe.

Ce sont les élus et les organismes politiques régionaux qui apparaissent comme les grands gagnants des jeux politiques des années 1990 et 2000. La région se positionne de manière simultanée en relais de l'Union Européenne, qui a largement favorisé son émergence en tant qu'acteur incontournable de l'aménagement du territoire en lui permettant, suivant les pays, de redistribuer les fonds européens. Elle est aussi le relais, via d'autres institutions, des politiques nationales qu'elle est chargée de faire appliquer. Les institutions régionales ont également pris conscience de leur pouvoir d'influence verticale sur l'Etat, les institutions locales et de la concurrence horizontale avec les autres régions pour attirer les subventions et les entreprises. Garants de l'application des directives nationales, les gouvernements régionaux, les chambres consulaires et les déclinaisons des préfectures de région ont mis en place des plans d'aménagement contraignants et des obligations légales dont doivent tenir compte les autorités locales. Ces mêmes centres de pouvoir régionaux favorisent la mise en relation des différents acteurs en vue de créer des synergies locales pour la mise en place de véritables politiques de régénération pluri-sectorielles. Les autorités locales se retrouvent ainsi au plus près de la régénération urbaine, mais elles doivent de plus en plus composer avec d'autres acteurs qui s'immiscent dans leurs politiques locales.

Ces nouveaux intervenants peuvent être choisis par les municipalités elles-mêmes dans un processus d'externalisation des fonctions de recherche, de marketing territorial et de promotion immobilière. Elles font alors soit appel à une entreprise privée soit elles créent une structure spéciale qui prend en charge, pour une durée déterminée, les fonctions dont elle se déleste. C'est grâce à ces nouvelles pratiques que de nombreux cabinets conseil en aménagement et urbanisme ont pu voir le jour mettant en avant une plus grande expertise, un savoir-faire moderne et surtout un coût réduit par rapport à celui que la municipalité aurait dû consentir si elle avait embauché elle-même le personnel nécessaire à un tel projet. C'est souvent encouragées par les Etats que des agences de régénération publique ont émergé en se substituant peu à peu aux autorités municipales et en complexifiant encore les jeux d'acteurs. Cependant, elles subissent le poids des régions qui veulent accroître leur capacité d'influence décisionnelle sur les territoires qu'elles dirigent, entraînant de nombreuses frictions entre gouvernements locaux et détenteurs du pouvoir au niveau régional. Les villes ne sont pas pour autant des spectatrices de la régénération urbaine. Le pouvoir qu'elles ont donné, elles peuvent le reprendre et elles bénéficient d'un atout qu'elles seules possèdent : la société locale capable de s'organiser, d'innover et d'être comme une arme ou un bouclier face aux revendications des autres niveaux.

¹⁵⁶ La Grande-Bretagne en 1973, l'Espagne en 1986 et la Pologne en 2004.

6.1. La régénération des territoires de l'industrie lourde, une affaire supra locale ?

La régénération économique a chronologiquement d'abord concerné les Etats. Signe extérieur de puissance économique, politique et militaire, l'industrie lourde devait, dans un premier temps, être maintenue à tout prix, que ce soit pour favoriser une certaine paix sociale ou une assise économique qui ne passait que par ces secteurs. Les Etats se sont sentis responsables de la régénération rendue nécessaire après la crise. Leur intervention était d'autant plus évidente que, de manière directe (nationalisation) ou indirecte (prise de parts dans les entreprises les plus importantes), le gouvernement central était impliqué dans la gestion de ces structures¹⁵⁷. La taille des centres de production et des territoires à réaménager ne pouvait traditionnellement pas permettre à la ville ou à la région sur laquelle étaient localisées ces entreprises en difficultés d'agir correctement. L'efficacité des Etats a elle-même été remise en cause, mais leur pouvoir financier et législatif reste sans égal. L'arrivée d'une structure contraignante au niveau supranational a érodé l'image d'un Etat interventionniste, dominant l'aménagement et donc la régénération urbaine et économique. Ce désengagement de l'acteur principal a permis l'émergence de deux nouveaux intervenants sur l'espace : l'Union Européenne et la Région. Construite et voulue par les Etats eux-mêmes, l'Union Européenne a exclu, lors de sa constitution dans la deuxième moitié du XX^e siècle, la compétence d'aménagement du territoire, comme une assurance prise par les gouvernements pour garder la maîtrise de leur espace national. Au fur et à mesure que l'Europe politique se construisait et que la crise se renforçait¹⁵⁸, l'Etat a peu à peu réduit sa prédominance laissant émerger de nouvelles formes d'interventions territoriales. En acquérant un pouvoir financier propre, les différents organismes de l'UE pouvaient faire des choix dans les actions à soutenir et orienter les politiques d'aménagement sur des thèmes particuliers entraînant des mutations sectorielles, territoriales mais également politiques. L'Union Européenne a ainsi favorisé le développement de l'engagement des régions dans l'aménagement, multipliant ainsi les intervenants sur une problématique qui, de prime abord, ne concerne que les villes et les métropoles qui accueillent les industries en crise.

Les caractéristiques de la crise de l'industrie lourde ont modifié les besoins d'interventions qui avaient été précédemment identifiés et les politiques qui y étaient associées, alors que, dans un premier temps, les tendances étaient à des politiques de régénérations urbaines et économiques d'accroissement de production, de subvention des activités existantes et d'actions uni sectorielles indépendantes les unes des autres, le plus souvent menées par les Etats.

6.1.1. L'Etat, du rôle d'acteur à celui d'arbitre de la régénération, même dans les anciens territoires de la mono activité ?

Les Etats ont été des acteurs-clefs de la régénération économique et urbaine depuis les premières crises industrielles qui ont principalement eu lieu à la fin des trente glorieuses. La taille des territoires en crise dépasse largement le cadre administratif des communes, en concernant des bassins d'emplois et des régions industrielles entières dans les ATIL. Ajoutés à l'imprégnation très profonde de l'industrie lourde dans la société, ces arguments ont sacralisé

¹⁵⁷ Le jeu des nationalisations a été très présent dans les restructurations du secteur charbonnier et, au vu des piètres résultats obtenus, il a été utilisé de manière plus ponctuelle dans la sidérurgie, même si les Etats étaient actionnaires des grands employeurs régionaux.

¹⁵⁸ Le renforcement de la crise a été temporaire avec, notamment, l'accroissement de l'écart entre les régions les plus riches et les régions les plus pauvres.

l'idée que seuls les Etats étaient aptes à combattre un tel fléau via de grandes nationalisations ou des indemnités de reclassement pour les ouvriers licenciés. Depuis les années 1970, leur intervention se fait également par le biais de l'aménagement des territoires et de la partie législative de l'intervention spatiale. Alors qu'ils étaient dans une position de quasi-monopole pendant des décennies, les Etats centralisateurs (Grande-Bretagne, Espagne du temps de Franco, Pologne) ont vu leurs compétences d'aménagement diluées dans un système décisionnel plus complexe avec de nouvelles forces d'intervention comme la région ou l'Union Européenne. Cependant, les Etats gardent une place prépondérante dans la régénération urbaine et plus particulièrement dans les ATIL, que ce soit dans la planification législative ou l'intervention indirecte par des structures régionales qu'ils contrôlent.

Quels que soient le pays et le modèle politique (centralisé, fédéral ou intermédiaire), les gouvernements centraux tiennent une place majeure dans l'aménagement de leurs territoires leur donnant parfois l'apparence de prérogatives régaliennes. Leur influence va se traduire par l'émission de stratégies de développement et d'objectifs à long terme dans lesquels devront obligatoirement s'inclure les stratégies des échelons régionaux et locaux. Tout projet des métropoles ou des régions qui ne serait pas respectueux de ces documents nationaux serait automatiquement bloqué.

En Pologne, malgré le refus du Parlement, depuis la fin de l'URSS, de voter des lois d'aménagement du territoire, des stratégies nationales ont pu être mises en place dont la plus récente couvre la période 2007-2013. En Grande-Bretagne, l'appareil législatif est plus riche avec le *Planning and Compulsory Act 2004*¹⁵⁹ qui met en place de très nombreuses régulations relatives à l'aménagement. Il encadre, par exemple, les fonctions des *Regional Planning Bodies* (représentant de l'Etat au niveau régional comme Advantage West Midlands) ainsi que les plans d'aménagement régionaux qui sont instaurés par ces mêmes agences (Regional Spatial Strategy, RSS). Ce corpus de lois intervient également sur l'aménagement, au niveau local, avec les plans d'aménagement locaux qui mentionnent clairement que les plans locaux, tout comme leurs pendants régionaux, doivent être approuvés par Londres : « (1) Si le Ministre pense que le plan de développement local n'est pas satisfaisant, (a) il peut à tout moment, avant que le document ne soit adopté sous la section 23, demander à l'autorité locale de planification de modifier le document en accord avec les directives que le Ministre a donné ; (b) s'il ordonne ces modifications, il doit en expliquer les raisons. (2) L'autorité (locale) (a) est obligée de suivre ces recommandations ; (b) n'a pas le droit d'adopter le document de planification avant que le Ministre l'informe qu'il est satisfait des modifications et que le document va dans le sens qu'il a donné »¹⁶⁰ (*Planning and Compulsory Act 2004* Partie 2, paragraphe 21).

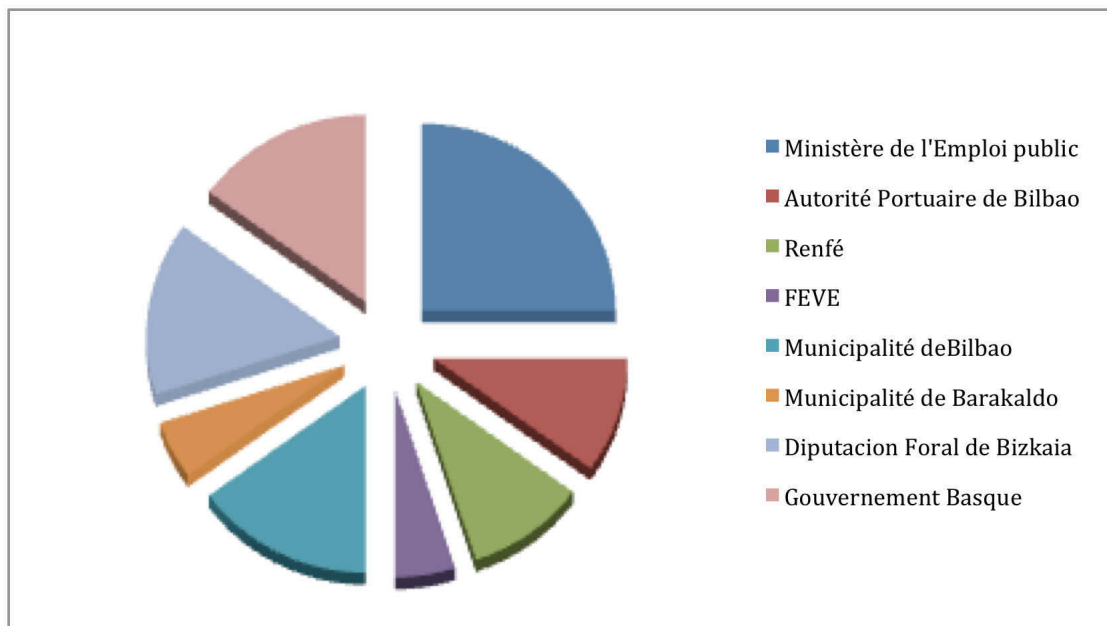
L'aménagement du territoire espagnol avait une organisation similaire à la Pologne et à l'Angleterre jusqu'en 1978 où l'Etat transfère celui-ci aux Communautés autonomes au travers de sa Constitution (Article 148.1.3). En théorie, Madrid ne peut plus intervenir dans l'aménagement des régions en dehors des Grands Travaux qui nécessiteraient un apport financier important et qui seraient transrégionaux. Dans la pratique et dans le cas de la

¹⁵⁹ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/5/contents>

¹⁶⁰ « If the Secretary of State thinks that a local development document is unsatisfactory (a) he may at any time before the document is adopted under section 23 direct the local planning authority to modify the document in accordance with the direction; (b) if he gives such a direction he must state his reasons for doing so. (2) The authority (a) must comply with the direction; (b) must not adopt the document unless the Secretary of State gives notice that he is satisfied that they have complied with the direction. »

métropole basque, son implication reste discrète mais permanente, malgré une région à l'autonomie élargie¹⁶¹. L'Etat espagnol va agir par ses différents ministères, par des organismes publics de gestion locale et des entreprises publiques dans lesquelles il est actionnaire. C'est une intervention qui va être exclusivement sectorielle et à laquelle va se rajouter un rôle de surveillance mais pas de contrôle. Lorsque l'on décompose les actions de régénération urbaine entreprises à Biscaye, on remarque l'omniprésence du gouvernement central qui parvient à être impliqué dans la quasi-totalité des projets. Ainsi la propriété de Bilbao Ria 2000 (BR2000, entreprise publique de régénération se répartit comme suit (Fig. 32) :

Fig. 32 – Qui détient Bilbao Ria 2000 ?



Source : *Revista Bilbao Ria 2000*, n° 1, 2000, p. 6 ; *Memento 2003*, Bilbao Ria 2000.

BR2000 se veut être à la croisée entre les secteurs privé et public qui détiendraient chacun 50 % des parts de la société. Dans la pratique, RENFE¹⁶² et FEVE¹⁶³ sont des entreprises publiques ferroviaires gérées par Madrid ; l'Autorité portuaire de Bilbao est également une structure rattachée au gouvernement central. L'Etat contrôle donc 25 % d'une société locale d'aménagement soit plus que la municipalité de Bilbao, la région ou de la *Diputación*. Notons, cependant, que son interventionnisme territorial, bien que à fort potentiel, reste discret et jusqu'à présent, il n'a que très peu interféré, via ses entreprises publiques dans les processus d'aménagements locaux. De l'avis même d'un responsable du Port autonome, « nous bénéficions d'une grande liberté d'actions et le gouvernement de Madrid n'intervient que lorsque quelque chose semble anormal¹⁶⁴ ». Les Etats peuvent donc agir sur la maîtrise de la législation nationale et aussi par des structures.

¹⁶¹ En tant que communauté historique, elle bénéficie d'une organisation spécifique et d'une autonomie accentuée.

¹⁶² REFE : Red Naciona de los Ferrocarriles Espanoles, réseau national des chemins de fer espagnols.

¹⁶³ FEVE : Ferrocarriles de Via Estrecha, chemins de fer à voie étroite

¹⁶⁴ Entretien réalisé auprès du directeur-adjoint du Port de Bilbao en mars 2008. Voir annexe A, pour la liste des personnes interrogées.

Le second type d'intervention étatique est lié à sa capacité à soutenir ces entreprises en prenant garde de respecter les règles économiques en vigueur dans l'Union Européenne (notamment la préservation de la libre concurrence). Dans les ATIL, un des problèmes récurrents est la très forte pollution de l'environnement (comme les sols) qui rajoute un surcoût à toute régénération privée (chapitre 3). Les Etats vont donc participer, en partie ou en totalité, au financement du nettoyage des sols pollués afin de limiter les inconvénients matériels des zones en crise et relancer un processus de régénération où l'intervention publique reste limitée. Dans le Pays basque, ce sont les Ministères de l'Aménagement, du logement et de l'économie qui interviennent par des participations minoritaires dans l'agence de régénération locale Bilbao Ria 2000 et dans le partenariat associatif de recherche Bilbao Metro-poli 30. Comme nous le verrons dans la suite de ce chapitre, un des buts de Bilbao Ria 2000 est d'acquérir d'anciens terrains industriels puis de les vendre à des développeurs privés qui se retrouvent avec des terrains idéalement situés, de grande superficie et sans avoir la contrepartie des polluants industriels. Dans le Black Country, cette dépollution est prise en charge par Advantage WestMidlands (AWM), l'Agence de Développement Régionale (RDA), créée en 1999, et qui a récupéré, par le biais des partenariats locaux, plus de 1 200 ha de friches industrielles dans toute la région. AWM a ainsi favorisé les projets du centre commercial et de l'espace de bureau de Merry Hill, où était implantée une des plus grandes entreprises sidérurgiques de la région, la Round Oak Factory. Il a fallu creuser sur plusieurs dizaines de mètres le sol où se trouvaient des résidus de mercure, de soufre, etc., et combler les anciennes galeries minières qui rendaient instables toute construction. C'est plus de 1,5 million de livres sterling qui ont été investies par AWM (et donc l'Etat) dans le nettoyage des friches industrielles de Dudley. Ce type d'opération a également eu lieu à Walsall et Wolverhampton où l'Etat est aussi intervenu avec un organisme de gestion des espaces aquatiques, British Waterways, qui administre et qui possède tous les canaux et leurs berges dans le pays. British Waterways a cofinancé la remise en état et la dépollution des berges et des canaux du Black Country participant à un renouveau de l'attractivité des fronts d'eau comme pour le Canal Side District de Wolverhampton et la mise en valeur de l'ensemble de bureau de Merry Hill.

**Fig. 33 – Le *Waterfront* de Merry Hill :
un exemple typique de régénération des canaux**



Source : photographie personnelle, prise en mars 2008.

Ainsi, tout programme de régénération urbaine dans lequel est incluse une portion même réduite de canal doit recevoir l'approbation officielle et motivée de British Waterways, structure publique nationale. La récupération du Nervión, à Bilbao, a dû passer par l'Agence d'Hydrologie qui s'occupe de la gestion des fleuves au niveau du pays et qui dépend du Ministère de l'environnement. Le nettoyage du fleuve, qui a été une priorité des autorités politiques, a dû nécessairement impliquer les organismes en charge de la gestion du réseau fluvial pour que le musée Guggenheim ne soit pas bordé par une « *une cicatrice nauséabonde où la vie avait disparu* » (Bilbao Metropoli 30, 2007, p. 25) à cause des pollutions industrielles. Tout comme dans le Black Country, la régénération des fronts d'eau implique nécessairement les Etats et les structures qui lui sont rattachées. Comme les projets de régénération sont globaux, ils doivent intégrer tous les acteurs et l'importance des fronts d'eau dans la régénération urbaine actuelle leur confère un pouvoir de blocage certain et un droit de regard sur l'utilisation des espaces qu'ils détiennent.

Les affirmations sur le désengagement des Etats dans l'aménagement des ATIL sont donc erronées. Même si sa participation directe est de moins en moins visible, il reste un acteur au minimum financier et un grand législateur dont les actions influencent de manière profonde les pratiques et les projets de régénération. Les grandes lois d'aménagement forment un cadre national que chaque acteur est obligé de prendre en compte et dans lequel les actions politiques locales ou régionales doivent s'intégrer. Les financements que l'Etat redistribue rendent possible de nombreux projets d'envergure dans de nombreux domaines, bien qu'il ne se positionne plus comme un acteur de premier plan et omniprésent. Son retrait des interventions directes est en partie voulu. Alors qu'il pourrait durablement modifier la régénération de Bilbao avec Bilbao Ria 2000 ou sa communication via Bilbao Metropoli 30, l'Etat reste discret et laisse leur indépendance à ces structures tout en s'impliquant plus dans les ATIL que dans les territoires moins fragiles. Cependant, la montée en puissance de l'Union Européenne sur les questions économiques, sociales et environnementales a en partie forcé les Etats à une décentralisation de leurs compétences d'aménagement mais cette opposition Etat–Union Européenne et Région reste à nuancer.

6.1.2. L'Europe des Régions, partenaire privilégié des ATIL

Depuis le début de l'aventure européenne, l'industrie lourde a été un point important, voire central, de l'intérêt des nations. La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), qui a précédé l'Union Européenne, visait la mise en commun des ressources essentielles à un appareil militaire (charbon comme source d'énergie et acier pour les armes, les blindages, etc.) ; la création d'une indépendance industrielle et l'intérêt de l'Europe politique pour l'industrie lourde dans son ensemble n'a jamais disparu. Dans un premier temps, les régions concernées par des plans de financement étaient surtout les régions industrielles traditionnelles alors considérées comme des moteurs de croissance et des modèles de développement à suivre (Encart 8). La crise des années 1970 a bouleversé le schéma stratégique premier avec un retour en force de l'action et des subventions publiques entamé dans les années 1960 avec le Fond Social Européen (FSE). Son action, qui devait à l'origine améliorer le salaire et le niveau de vie de tous les travailleurs, a été renforcée avec la crise de nombreuses industries, entraînant la chute de régions entières. Il doit dorénavant aider les ex-employés des secteurs en difficultés à se reconverter suite « *aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production* » (DIACT, 2007, p. 124).

**Encart 9 – L'action du Conseil de l'Europe sur la régénération
des territoires en crise : non priorité ?**

Depuis 1962, le Conseil de l'Europe focalise sa politique d'aménagement du territoire sur les territoires les plus fragiles (Résolution 38, 1962). Il prend en compte, dès 1964 (cinquième session, résolution 47) les régions en déclin et plus particulièrement celles où le déclin est de nature industrielle¹⁶⁵ car leur chute représenterait une menace « pour l'ensemble de la communauté ». Les premières recommandations aux Etats sont donc d'améliorer la qualité de vie (logement, espaces verts...) et le Conseil de l'Europe va être en partie à l'origine des politiques de décentralisation des institutions et des administrations centrales vers les territoires en difficultés.

Source : http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/default_fr.asp?expandable=0

Le Fond Social Européen (FSE) est historiquement le premier à être intervenu sur les ATIL puisqu'il cible particulièrement les reconversions professionnelles et aide à la mobilité nécessaire des salariés en cas de fermeture des centres industriels. La très forte concentration des emplois industriels avait induit un important taux de chômage avec des possibilités de retrouver un emploi faible vu le bassin d'emploi. Le FSE a été suivi par de nombreux autres fonds structurels dont le plus connu, le FEDER (Fond Européen de Développement Régional), agit également sur les territoires en reconversion et inclut d'autres programmes de financements. La plupart n'ont pas été pérennes, notamment le trio RE.CHAR¹⁶⁶ (pour les bassins charbonniers), RE.SIDER (sidérurgie) et RE.TEX (textile) en 1988 qui visaient à la restructuration des bassins charbonniers, des zones sidérurgiques et des régions fortement dépendantes des industries textiles-habillement¹⁶⁷. En ce qui concerne RESIDER II, l'Allemagne a reçu 38 % des fonds dédiés aux zones de la sidérurgie en crise tandis que l'Espagne n'en recevait que 11,7 % et l'Angleterre 9 %, ce qui correspond à la première vague d'actions de l'Union Européenne sur les centres sidérurgiques historiques et les pays situés au cœur de la création de l'Europe politique. Pour les zones de notre étude, le Pays basque a reçu plus de 50 % des fonds de RESIDER II alloués à l'Espagne alors que, dans le même temps, la région était destinataire de « seulement » 30 % des subventions allouées pour l'Objectif 2 et entre 18 et 20 % des autres objectifs la concernant. Ces proportions attestent, d'une part, de la très grande spécialisation dans l'industrie lourde de la région mais également, d'autre part, de la profondeur de la crise qui l'a touchée. Pour la période 1997-1999, c'est plus de 375 millions d'euros qui ont été attribués par le FEDER et le FSE ; seulement 10 % ont été à destination de la Biscaye et ont servi principalement à la ligne 2 du Métro et au déménagement du port autonome en aval du Nervion (Moreno Zumalde, 2005, p. 299). Entre 2000 et 2006 l'objectif 2 considérait comme éligible la quasi-totalité des communes en Biscaye à l'exception de quelques quartiers de Bilbao. L'objectif 2 a dernièrement financé le nettoyage de 33 sites pollués affectant le réseau hydrologique « Lindane » dans le cadre du FEDER 2007-2013 (site de l'Union Européenne) ; mais la participation de l'Union Européenne en Biscaye a

¹⁶⁵ « La conférence constate que : les structures uniformes ou surannées de la production de certaines régions industrialisées ne sont pas en mesure de supporter à la fois les répercussions de l'intégration européennes, les conséquences des progrès techniques de certains secteurs [...]. Que l'orientation unilatérale de la production s'accompagne d'un vieillissement généralisé de la population et des infrastructures [...]. Que la reconversion de ces régions est une tâche très urgente, ces zones risquant d'être à l'origine d'une régression économique de la Communauté et de donner lieu à des tensions sociales et politiques. Que la solution du problème est de nature structurelle et démographique et réside essentiellement dans la création de l'ensemble des conditions nécessaires au renouvellement de la situation économique et sociale. » Conférence Européenne des pouvoirs locaux, Cinquième session 7-10 avril 1964, Résolution 47.

¹⁶⁶ RECHAR, RESIDER et RETEX sont des initiatives qui ont été intégrées au FEDER. Leurs acronymes font référence à Restauration des Espaces Charbonniers, Sidérurgiques et Textiles.

¹⁶⁷ Il faut y ajouter KONVER pour les zones de reconversion de l'industrie de l'armement mis en place quelques années après les 3 programmes cités.

fortement diminué et vise surtout un développement de la Recherche et Développement, la reconversion de l'emploi des populations fragiles¹⁶⁸ et le développement durable comme le montre le tableau 26.

Tab. 26 – Les objectifs des fonds structurels

Objectifs régionaux	
Objectif 1	Fonds pour les régions les moins développées
Objectif 2	Zones les plus touchées par la crise industrielle (basée sur le taux de chômage et le pourcentage d'emploi dans l'industrie)
Objectifs généraux	
Objectif 3	Lutte contre le chômage de longue durée
Objectif 4	Adaptation des travailleurs aux changements du secteur industriel

Source : Site de l'Union Européenne.

Bilbao a été soutenu au titre de l'Objectif régional 2 (crise industrielle) et des objectifs généraux 3 et 4¹⁶⁹ ; ces objectifs comportent également de multiples leviers pour soutenir les initiatives locales. En effet, l'Union Européenne n'a pas pour vocation de donner des politiques à appliquer, mais seulement des directives et des éléments à inclure dans ces programmes ; il revient aux acteurs locaux de trouver des politiques et des idées d'actions à faire subventionner. Ces projets sont extrêmement variés et l'UE ne va regarder que la conformité des processus de mise en place, comme inclure une certaine gouvernance, le respect de l'environnement et le partage des pouvoirs entre les acteurs. Son but, à long terme, reste identique à celui des années 1960, lorsque le premier fond a été créé : favoriser le rattrapage des régions en retard par rapport à la moyenne de l'Union.

Tab. 27 – Le Programme de l'objectif 2 pour le Pays basque 2000-2006 et les politiques qui en ont découlé

Priorité d'action¹⁷⁰	Exemple de politique mise en place
Priorité 1 : Amélioration de la compétitivité et de l'emploi et développement du tissu productif	Création de neuf centres technologiques de soutien à l'innovation industrielle
Priorité 2 : Environnement, milieu naturel et ressources hydriques	Rendre le fleuve propre à Bilbao : nettoyage des sites pollués et amélioration du filtrage des eaux usées rejetées dans le Nervión
Priorité 5 : Développement local et urbain	Reconversion des hauts-fourneaux de Baracaldo

Source : Site internet de l'Union Européenne http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/projects/stories/details.cfm?pay=ES&the=8&sto=442&lan=9®ion=682&obj=ALL&per=1&defL=fr

Les actions dans le Pays basque sont très diversifiées et on retrouve leur pendant dans le Black Country ou en Pologne où l'Union Européenne participe au financement des sites pollués (friches industrielles et espaces naturels dégradés, conséquence de l'activité économique), au développement du secteur économique (via des micro entreprises) ou favo-

¹⁶⁸ Objectif « Compétitivité régionale et emploi » du FEDER.

¹⁶⁹ Ainsi que 5a qui concerne les zones rurales en difficulté.

¹⁷⁰ Les priorités 3 (société de connaissance) et 4 (développement des réseaux de communication et d'énergie) n'ont pas été incluses dans notre tableau car elles ont des liens plus éloignés avec les ATIL et ne constituent pas une particularité de ces derniers

rise le désenclavement dans les transports en commun (métro du Black Country, restauration des lignes de tramways à Cracovie–Nowa Huta).

De même, d'autres programmes européens ne ciblent pas de manière précise les ATIL mais participent à leur régénération comme URBAN, INTERREG ou EQUAL. EQUAL vise la promotion de nouvelles pratiques en matière de développement local et social et de lutte contre les inégalités et les discriminations. À Nowa Huta, EQUAL s'est décliné et précisé via le Programme des initiatives locales¹⁷¹ pour financer des micro entreprises montées par ou employant des personnes fragiles sur le marché de l'emploi. Les chômeurs de longue durée, les personnes handicapées, les jeunes peu diplômés ont été ciblés car le quartier souffre de difficultés socio-structurelles héritées du modèle de la grande sidérurgie : peu de qualifications, sur-représentation d'ouvriers qualifiés licenciés lors de la chute du Bloc communiste et taux de chômage élevé pour tous les âges rendant très difficiles l'accès à un emploi. Cela a abouti, par exemple, à la création du Parc scientifique, à la création d'un studio d'enregistrement ou d'une micro entreprise liée aux prestations de jardinage renforçant la structure économique du quartier mais également les liens entre les partenaires locaux. Pour être éligibles à des fonds, les monteurs de projet devaient fournir une certaine somme d'argent qui était le plus souvent donnée par les entreprises locales au travers du Forum pour Nowa Huta, association rassemblant les acteurs économiques, associatifs et institutionnels du quartier. Les conséquences, en termes statistiques, de ce programme ont été quasi invisibles : moins de cinquante personnes ont retrouvé un emploi grâce à celui-ci. C'est son impact sociopolitique qui a été¹⁷² le plus important pour le quartier et ses habitants. Le programme EQUAL a permis une reprise de confiance en l'avenir et l'atténuation du sentiment d'abandon issu de la fin du gouvernement communiste et avait été renforcé par l'exclusion du quartier par la municipalité de Cracovie des principales politiques de soutien. Le Programme des Initiatives Locales a aussi favorisé l'émergence du Forum pour Nowa Huta comme pôle de rassemblement des forces locales capable d'agir concrètement pour le bien des habitants afin de surmonter les difficultés rencontrées.

Les critères de la Commission européenne représentent bien les difficultés rencontrées par les ATIL : perte d'emplois sidérurgiques¹⁷³, chômage élevé, mauvaises conditions environnementales, situation d'isolement ou de périphéricité. Cependant, l'action de l'Europe ne pouvant se faire que si le principe d'additionnalité de financement est respecté¹⁷⁴, l'Union a *de facto* obligé les autres acteurs à participer à la régénération urbaine et économique. Le budget consacré à l'aménagement direct ou indirect n'était que de 6 % du total de l'UE à l'époque où les Etats ont commencé à mettre en place de véritables politiques de régénération économique (Ernecq, McDonagh, 1985) faisant de celui-ci un pôle de dépense bien secondaire. Cette somme reste bien inférieure aux besoins, ce qui laisse aux gouvernements centraux une place indispensable dans l'action territoriale. L'eupéanisation des décisions¹⁷⁵ n'est donc pas une action unilatérale de la Commission Européenne mais un agglomérat d'acteurs et de fonds qui agissent ensemble dans les politiques d'aménagement et de régénération à

¹⁷¹ *Program Incjatywy Narodowej.*

¹⁷² Le Programme des initiatives locales a pris fin en 2007, les entreprises sont toujours en activité mais elles ne reçoivent plus d'aides de l'Union Européenne.

¹⁷³ « Depuis le 1^{er} janvier 1986 ont perdu ou vont perdre d'ici le 31 décembre 1997 [...] au moins 1 000 emplois sidérurgiques », Site de l'Union Européenne.

¹⁷⁴ Quels que soient les fonds utilisés et le projet subventionné, l'Union Européenne ne doit pas intervenir seule ou à la place des Etats mais uniquement en complément.

¹⁷⁵ « L'eupéanisation apparaît quand le système politique national est affecté par quelque chose d'eupéen » (Mair, 2002, p. 3).

différentes échelles. Une des évolutions majeures attribuées à l'UE est la nouvelle place que prennent les régions dans les processus d'aménagement comme échelon de décision primordial de l'intervention territoriale pour parvenir non plus à une Europe composée d'Etats mais une Europe des Régions. L'Union a donc entrepris la mise en avant des régions comme des relais politiques de qualité à l'aménagement du territoire « *convaincue que le renforcement de la démocratie locale et régionale est l'une des préoccupations majeures du Conseil de l'Europe* » car « *les responsabilités [...] sont mieux exercées au niveau régional* » (Charte Européenne de la démocratie régionale, Préambule ; Article 5 : Principe de subsidiarité). L'Europe se veut la gardienne de l'autonomie des régions et des cultures régionales vis-à-vis de la mondialisation et de l'ingérence étatique. Ces « utilités » de la région dans l'ensemble européen vont se traduire par différents types d'actions : la consolidation politique de la région comme acteur majeur et l'aménagement régional comme une priorité de l'action territoriale au niveau économique et social.

6.1.3. La Région : interface et guide du renouvellement urbain

Les Régions, à l'échelle de l'Union Européenne, ont un poids variable entre les puissants et indépendants Länder, l'autonomie espagnole et les régions des Etats centralisés comme la Grande-Bretagne ou la Pologne. La tendance générale est à l'augmentation du pouvoir de ces régions même dans les pays les plus centralisés. La région se renforce en lien avec les subventions européennes et les directives de l'Union qui encouragent l'application de nouvelles pratiques dans l'aménagement du territoire et dans la régénération urbaine. Les régions deviennent de véritables interfaces entre, d'un côté, les Etats et l'Union Européenne et, de l'autre, les villes et les métropoles. Elles prennent les subventions et les consignes des premières pour les rebasculer aux autorités municipales, en les précisant et en les influençant avec leurs propres besoins et les idéologies de leurs leaders. Même si les hiérarchies semblent claires avec des positions de dominants-exécutants, la mise en avant de la région comme relais de la puissance supranationale et l'obligation faite par les villes d'inclure leurs propres politiques urbaines dans la trame décidée par la région vont engendrer un tissu de relations et d'influences complexe menant parfois à de vives tensions entre acteurs. La pertinence de la région est particulière dans le cas des anciens territoires de mono activité. Comme nous l'avons démontré (Chapitre 3), la prédominance d'un secteur industriel dans une ville en modifie le tissu économique : une part importante de l'emploi dans d'autres branches du secteur secondaire et tertiaire¹⁷⁶ est, *de facto*, dépendante du secteur dominant. Ainsi, lorsque les centres sidérurgiques espagnols, anglais ou polonais ont réduit de manière drastique leurs effectifs, c'est l'ensemble de leur région¹⁷⁷ qui a connu des difficultés. En agissant grâce à une politique globale à l'échelon supérieur, l'Union Européenne réduit le nombre de politiques en place et améliore son efficacité en traitant un territoire entier et non une portion réduite du problème et de l'espace. L'action va se faire sur une région industrielle, un bassin d'emploi en lien avec des problématiques régionales et plurisectorielles en complément d'aides purement économiques dédiées à telle ou telle industrie. La trans-territorialité des politiques englobant plusieurs communes a également mis en avant le besoin de confier la majeure partie des fonds, et donc de la capacité à agir, à des structures supra-locales. La mise en avant de la région comme nouvel acteur incontournable de l'aménagement du territoire a aussi permis de réutiliser les méthodes de calcul de l'éligibilité des espaces aux fonds européens. En ciblant la région comme base de comparaison, l'UE

¹⁷⁶ Un des exemples les plus communs est le commerce situé à l'entrée de l'usine qui en cas de fermeture de l'entreprise fait lui aussi faillite.

¹⁷⁷ Au sens géographique de bassin d'emploi et non administratif.

montrait que celle-ci était un échelon majeur de la politique de l'Europe. L'Union Européenne va donc agir au nom de l'égalité des chances et du rattrapage de développement entre les régions. C'est pour cela qu'elle va participer activement au nettoyage des sols pollués considérés comme un désavantage structurel et particulier des ATIL et empêchant un processus privé de régénération. Ces actions de rattrapage vont également concerner la mise en place d'infrastructures publiques pour lesquelles les ATIL sont en déficit comme les transports ou l'éducation et les loisirs.

La région est même plus qu'un relais des autorités politiques dominantes et de l'Union Européenne en particulier. En prenant une part de plus en plus importante aux divers processus d'action territoriale, elle acquiert une autonomie d'intervention de plus en plus importante, si bien qu'elle se détache des Etats pour s'organiser de manière indépendante¹⁷⁸ et devenir une force de proposition et un échelon décisionnaire majeur. En choisissant quels projets sont éligibles à l'attribution de subventions européennes ou nationales, les autorités régionales, élues ou nommées, par le gouvernement central (Regional Assembly en Angleterre ou Office du Maréchal en Pologne) veulent influencer le territoire qu'elles administrent. Elles peuvent ainsi favoriser une ville, un quartier ou un secteur économique plutôt qu'un autre, comme c'est le cas en Małopolska, la région de Cracovie. La capitale régionale ne reçoit qu'une part minime des subventions distribuées via l'Office du Maréchal de la région et Nowa Huta n'a qu'un seul projet soutenu par cette même institution alors que la situation locale correspondrait aux critères retenus par l'Union Européenne en termes de chômage, qualité de vie ou détérioration environnementale. D'après des responsables politiques et techniques locaux (*Biuletyn Informacji Publicznej*, services du développement économique, bureau de la prospection et de la régénération urbaine...), il existerait un conflit entre la municipalité de Cracovie et l'Office du Maréchal situé dans la même ville. D'après les élus, les techniciens et les responsables administratifs interrogés, les élus locaux et le Maréchal (équivalent du Préfet de Région) se concurrenceraient et, dans ces jeux d'influence, un des leviers de la région est l'attribution des subventions au profit de villes plus petites en Małopolska. Le but affiché est de favoriser l'émergence de contre-pouvoirs économiques et politiques pour diminuer le poids des hommes politiques cracoviens et du rayonnement de la ville. Nowa Huta et ses habitants se retrouvent pris en otage dans cette guerre d'influence : si le quartier (perçu comme un poids accroissant les difficultés de l'agglomération) se renforce, c'est Cracovie qui en sortira plus puissante. L'Office du Maréchal profite des stéréotypes qui y sont toujours associés pour justifier sa non-intervention, diminuant l'opposition d'une partie de l'électorat cracovien (et réduisant, de ce fait, les pressions politiques qu'il pourrait exercer sur ses élus locaux¹⁷⁹).

Ces relations avec les autorités régionales ne sont pas toujours conflictuelles, même si la Région conserve toujours un pouvoir immense sur l'aménagement des villes comme dans les West Midlands avec Advantage West Midlands (AWM), l'Agence de développement régionale. Créée par Londres, elle rédige différents plans d'aménagement se positionnant *de facto* comme une instance capable de publier des documents contraignants sur le plan législatif. AWM est très profondément impliquée dans la régénération du Black Country, et ce à de nombreux niveaux et dans de très nombreux secteurs. Elle participe au financement du nettoyage des anciennes friches industrielles, à la réfection des réseaux de canaux et de leurs berges, au financement des trans-

¹⁷⁸ Parmi les droits de la Charte Européenne de la démocratie régionale, on retrouve le droit d'initiative (Art. 13), de coopération (Art. 18), mais également de garantie d'existence (Art. 23).

¹⁷⁹ Voir chapitre 2 : un sentiment de revanche face à un espace considéré comme étant un souvenir douloureux que les hommes politiques cherchent à effacer.

ports en commun ou encore à l'attraction de nouveaux investisseurs pour les grands projets immobiliers. Cependant, son action va plus loin car cette agence a même grandement participé à la mise en place des grands acteurs du Black Country comme le Black Country Consortium (BCC). À l'origine, les municipalités de la région se faisaient une guerre économique et culturelle qui les handicapait face à « l'ogre Birmingham ». Quand les acteurs locaux ont pris conscience que leur véritable concurrent était la capitale régionale, la crise était bien installée, mais AWM a immédiatement compris que cette éventuelle association était très bénéfique pour l'ensemble des West Midlands et l'agence régionale a favorisé (notamment par des financements importants) le regroupement des élus et d'une partie de leurs techniciens.

Ce soutien de la région ne semble pas motivé par la volonté de concurrencer Birmingham. Les autorités politiques du Black Country font un lobbying intense afin de capter des subventions auprès d'AWM pour leurs politiques de régénération urbaine. Aujourd'hui, AWM cherche probablement à corriger ses erreurs passées, l'Agence a très largement favorisé le développement de Birmingham tandis que les communes du Black Country étaient dans une crise urbaine plus profonde comme l'ont montré les indices de pauvreté depuis vingt ans¹⁸⁰.

Le Black Country Consortium est né de la collaboration entre les municipalités de Walsall, Wolverhampton, Dudley et Sandwell qui se sont accordées pour mettre en commun leurs ressources humaines (détachement de personnels municipaux) et financières pour son fonctionnement. La structure est devenue l'acteur principal de la régénération économique et sociale du million d'habitants que compte la zone. Cet organe de consensus réalise également les recherches statistiques et stratégiques par le biais du Black Country Observatory qu'il a créé. Aujourd'hui, la région confie au Black Country Consortium plusieurs de ses prérogatives et pouvoirs. Le volet sur la Stratégie spatiale régionale (Regional Spatial Strategy, RSS), qui concerne le Black Country, a été entièrement réalisé par le Consortium qui a également pris en charge toute la phase de consultation de la population, comme les négociations avec les partenaires locaux.

Tab. 28 – Les plans d'aménagement régionaux, de nouveaux échelons de l'aménagement régional aux obligations légales importantes

Pays	Institution régionale	Plans d'aménagements
Angleterre	Advantage West Midlands Regional Assembly	<ul style="list-style-type: none"> • Regional Spatial strategy • West Midlands Economic Strategy • Regional Planning Guidance for the West Midlands (RPG 11 1998-2004) • West Midlands Local Transport Plan • West Midlands Area Multi Modal Study and Regional Transport Strategy
Espagne	Diputación Foral, Gobierno Vasco	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Territorial Parcial
Pologne	Office du Maréchal de Małopolska	<ul style="list-style-type: none"> • Małopolska Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013

Source : travail personnel.

¹⁸⁰ Voir chapitre 2 : un sentiment de revanche face à un espace considéré comme étant un souvenir douloureux que les hommes politiques cherchent à effacer.

Advantage West Midlands rédige plusieurs documents d'aménagement du territoire (Tab. 28) qu'ils soient généraux (RSS) ou plus thématiques en agissant sur l'économie, les transports ou l'environnement. Cette capacité de planification n'est pas propre à la Grande-Bretagne, puisque la Stratégie d'aménagement régional a son équivalent en Espagne et en Pologne.

Une partie de l'attribution des subventions européennes se fait également directement par le BCC en lien avec le FEDER.

Les régions doivent une partie de leur capacité à influencer la régénération des espaces urbains de la délégation de pouvoir par les Etats, mais également grâce à la place que l'Union Européenne leur accorde dans les processus d'attribution des fonds structurels. Elles interviennent dorénavant comme chaperon des échelons inférieurs en montrant une grande capacité à réaliser des stratégies régionales d'aménagement concernant divers secteurs comme l'innovation, les transports ou les mutations économiques à réaliser¹⁸¹. Ces nouveaux pouvoirs rendent leurs détenteurs plus ambitieux pour conserver leurs droits et étendre leur influence. Les dirigeants et les élus des régions s'organisent pour être représentés dans les institutions de leurs Etats et dans celles de l'Europe où elles pratiquent un *lobbying* intensif. Celui-ci vise tantôt à combattre les velléités des autres échelons qui tentent, eux aussi, d'acquérir de nouvelles prérogatives, tantôt à obtenir plus de subventions à redistribuer. Ces nouveaux fonds, utilisés comme moyens de développement sont aussi des leviers de pression sur les acteurs locaux, qui doivent bien intégrer les jeux et les enjeux régionaux pour pouvoir en bénéficier.

Tous ces niveaux de pouvoir ont une grande capacité d'influence et de décisions directes ou indirectes par les jeux de subventions et peu de politiques de régénération urbaine des ATIL peuvent se passer de leur soutien. Aucun programme ne peut aller contre leurs recommandations. En poussant les Etats, même les plus centralisés, à déléguer une partie de leurs prérogatives d'aménagement, l'Union Européenne a favorisé l'émergence et la consolidation d'un niveau intermédiaire de décision avec l'apparition de la région en pivot de l'aménagement. Reste à placer les municipalités dans les jeux d'acteurs : elles apparaissent en même temps responsables des aménagements créés, mais leur marge de manœuvre semble des plus réduites. Dans notre étude, l'action des municipalités se situe à trois niveaux différents : un territoire sans municipalité (Nowa Huta), un territoire à municipalité « simple » (Bilbao) et un dernier à municipalités multiples (le Black Country). Quelle que soit la situation, toutes les politiques locales sont obligées de tenir compte des directives des échelons supérieurs mais leur rôle va être aussi complexe que décisif. Ces municipalités vont parfois agir comme agents stimulant la régénération en respectant les initiatives locales et les partenaires politiques ; elles peuvent également se positionner comme créatrices / initiatrices de projets. Pour d'autres acteurs, les pouvoirs politiques locaux peuvent, au contraire, être perçus comme un frein à l'action, bridant les propositions et les contre-pouvoirs.

La ville va parfois être à l'origine de la création d'outils et d'acteurs nouveaux à partir desquels vont apparaître des schémas quelque peu différents d'une action urbaine qui se standardise avec des institutions européennes, des Etats et des régions qui l'influencent fortement. Cependant, les tendances qui affectent les ATIL vont être semblables dans les tentatives de rassemblement des acteurs locaux et des forces vives, quelles que soient la

¹⁸¹ Dans le Black Country, AWM intervient pour que des espaces de bureaux soient créés en encourageant / obligeant les plans d'aménagement locaux à en tenir compte lors de leur mise à jour.

répartition des pouvoirs et les spécificités nationales. La volonté des acteurs pour sortir des crises qu'ils traversent peut s'intégrer dans des collaborations qui restent parfois de circonstance, et qui masquent à peine les dissensions et les concurrences passées.

6.2. Les nouvelles formes de mutualisation des ressources et de coopération des acteurs de la régénération urbaine, une nécessité pour les territoires en crise

Les acteurs politiques principaux de l'aménagement ne sont pas déconnectés les uns des autres, mais ils interagissent de manière plus ou moins poussée en acceptant de nouveaux partenaires au sein de structures spécifiques. Ces organisations peuvent prendre des formes diverses, en incluant des acteurs non nécessairement issus du monde politique, mais elles vont toutes viser à la régénération de territoires en difficultés. La mise en place de structures coopératives n'est pas exclusive des ATIL : de nombreuses métropoles et agglomérations accueillent de telles structures. Dans des territoires qui ont été et peuvent être toujours en situation précaire, la mutualisation de ressources, de forces et d'idées paraît essentielle voire même vitale alors que, dans d'autres, celle-ci est plus du marketing urbain et une manière de s'assurer un consensus global sur les politiques.

La mutualisation des idées et des ressources peut prendre différentes formes et celles-ci ont une capacité d'intervention territoriale variable suivant leur nature, les acteurs qui y prennent part et le contexte politique. Nous pouvons distinguer deux grands types d'organisations qui vont se caractériser par les modalités de regroupement et leur capacité à réellement influencer les projets de régénération. D'un côté vont se positionner les organes d'influence et de conseils qui renforcent la gouvernance de la politique mais dont la fonction reste représentative et informative. Leur influence réelle sur les politiques locales reste très limitée et discrète. De l'autre, se situent des structures fortement politisées où les différents niveaux de décision politiques se rencontrent et dont les missions sont la livraison de stratégies ou d'études amenant à un projet défini.

6.2.1. Les nouvelles structures informatives de la coopération

Ces organisations se retrouvent souvent dans des structures souples où l'adhésion des membres se fait de manière peu formelle et non contraignante, en prenant des formes se rapprochant plus de l'associatif que de l'institution ou de l'entreprise. Nous leur donnerons le terme de structures informatives car leur rôle principal, quel que soit le pays étudié, est celui de la diffusion d'opinions et d'informations dans deux directions. En effet, elles jouent le rôle de pivots entre, d'une part, les revendications émanant de leurs membres qui sont censés être le reflet des microsociétés locales en recherche de reconnaissance et d'écoute. On y retrouve bien souvent les grandes entreprises de la ville ou du quartier, les responsables des associations les plus actives, les institutions locales qu'elles soient culturelles, religieuses ou de loisirs et quelques élus locaux. D'autre part, elles sont perçues comme un outil par les autorités politiques municipales qui veulent connaître l'opinion des habitants. Cela permet aux élus d'identifier d'éventuelles forces d'opposition ou de soutien capables de freiner ou faciliter leurs programmes de régénération et d'aménagement. En Pologne, le Forum pour Nowa Huta (FNH) rassemble les acteurs économiques, politiques, éducatifs et culturels locaux. On retrouve un regroupement d'acteurs équivalent en Espagne avec Bilbao Metropoli 30 et, dans une moindre mesure, le Brierley Hill Community Forum à Dudley, dans le Black Country.

• Le Forum pour Nowa Huta (FNH)

Le Forum pour Nowa Huta est une association, créée en septembre 2000 à l'initiative d'une association de protection de la nature, qui a réussi à convaincre les grandes entreprises locales (Mittal, EDF et Phillip Morris) de s'impliquer dans la protection de la nature à Nowa Huta face aux projets immobiliers de la Mairie de Cracovie. C'est dans une logique d'opposition à la municipalité et de sauvegarde de l'environnement que plus de cinquante acteurs locaux se sont organisés et regroupés au sein de cette structure. Le Forum permet à tous les acteurs locaux de remplir des objectifs qui leur sont propres mais qui ont des retombées jugées positives par les acteurs locaux et habitants du quartier. Les entreprises améliorent leur image tout en atténuant leur passé de pollueurs et en tentant de faire oublier les licenciements massifs des années 1990. Les institutions publiques cherchent la défense des habitants du quartier tout en mettant en relief les carences en investissements vis-à-vis de leur hiérarchie¹⁸². Et, les habitants, qui sont ceux qui ont les revendications les plus nombreuses, cherchent, au-delà d'un meilleur cadre de vie, à dénoncer les discriminations dont ils sont victimes et, par exemple, ne plus devoir cacher leur lieu de résidence pour trouver un emploi. Ils veulent une égalité des chances et des infrastructures identiques au reste de la ville mais, au-delà des problèmes matériels, ils veulent une reconnaissance de leur identité sociale, de leur culture et de leur héritage historique. Au final, tous les acteurs du FNH agissent pour la régénération du quartier en jouant un rôle de lobby vis-à-vis de la municipalité de Cracovie, tout en soutenant les habitants du quartier, en agissant de manière discrète mais permanente.

Les trois grandes multinationales de Nowa Huta, Mittal Steel Poland, Electricité de France (EDF) et Phillip Morris, ont un rôle essentiel sur la capacité d'influence de la structure. Ces entreprises, et plus particulièrement la centrale électrique, sont reliées aux autorités politiques via des politiques de mécénat dans toute l'agglomération (Vaqué, 2006). Elles ont également une forte capacité à créer des emplois ou à alimenter la ville en recettes fiscales. Ce sont également ces entreprises qui financent l'association et les réunions que le Forum organise afin de présenter aux différents départements de la Mairie de Cracovie ses projets pour le quartier.

Fig. 34 – Affiche des Journées de la Terre, co-organisées par le Forum pour Nowa Huta



Source : site internet du Forum pour Nowa Huta.

¹⁸² Comme nous l'avons montré dans le chapitre 4, le sentiment de revanche issu de la chute du communisme a entraîné une disparité dans les subventions accordées par les autorités publiques aux écoles, bibliothèques etc. Celles-ci se sentent abandonnées par les institutions dont elles dépendent.

Pour les habitants, l'association est perçue comme une nécessité qui soutient les initiatives locales comme l'organisation des Journées de la Terre, sa participation au programme européen EQUAL pour « Nowa Huta–Nouvelle Chance » ou les formations que le FNH met en place pour les habitants et les entreprises afin qu'elles puissent bénéficier de fonds européens. Le Forum participe activement à l'organisation des Journées de la Terre, qui ont traditionnellement lieu à Nowa Huta sur sa place centrale avec de nombreuses initiatives des associations d'habitants pour promouvoir la protection de la planète, le tri des déchets ou la mise en valeur des espaces verts communaux ou personnels.

Le Forum est un acteur-clef de cette manifestation car celle-ci remplit un certain nombre de critères. Elle permet aux entreprises de s'engager dans la protection de la nature en valorisant leur implication dans la diminution de la (leur) pollution. Dans un contexte où les habitants du quartier rejettent toute atteinte à la nature, associer sa marque à une telle manifestation, c'est s'assurer une bonne diffusion de nouvelles valeurs entrepreneuriales. D'un point de vue purement structurel, le Forum a été construit sur les bases d'une association écologiste qui était allée chercher les acteurs locaux pour contrer le projet de la mairie de Cracovie de détruire les Prairies de Nowa Huta, grand espace naturel situé au cœur du quartier. La problématique de développement durable et de protection de l'environnement est donc un thème fédérateur à l'ensemble des membres du Forum, élus locaux compris. Un conseiller municipal de Czyżyny, sous-quartier du Grand Nowa Huta et membre du Forum, l'exprimait ainsi : « *Nous avons trop souffert de la pollution. Aujourd'hui, nous sommes très vigilants à ce qu'aucune atteinte à la nature ne soit faite. C'est aussi pour ça que, pour nous, la journée de la Terre est très importante*¹⁸³ ». Cela explique également pourquoi cette manifestation a généralement lieu à Nowa Huta et qu'elle est plébiscitée par les habitants. Les autorités politiques de Cracovie ont tenté de la déplacer dans un quartier plus central et bien plus touristique de l'agglomération mais le nombre de visiteurs a littéralement chuté et la municipalité l'a faite revenir dans l'ancienne ville communiste.

Le Forum pour Nowa Huta est à mi-chemin entre un contrepouvoir face aux initiatives de la municipalité de Cracovie et un organe d'opinion que la mairie peut consulter. Le Forum garde cependant une capacité de mobilisation très importante. Les services administratifs de la municipalité, et plus particulièrement ceux du développement économique et de l'aménagement urbain, viennent régulièrement aux réunions du Forum pour « prendre le pouls » du quartier, et voir quelles sont les grandes préoccupations des acteurs locaux et leurs prochaines initiatives. Il semble cependant que ce n'est qu'une attitude d'écoute face à un contre-pouvoir et la gestion d'un problème potentiel qui intéresse la mairie de Cracovie et non un intérêt urbanistique et social. Le Plan de revitalisation entrepris par les élus de l'agglomération a complètement évité d'impliquer les habitants de Nowa Huta que ce soit en direct ou via le Forum, ce qui lui confère une utilité limitée en termes d'aménagement, comme nous l'expliquerons par la suite dans ce chapitre.

• Bilbao Metropoli 30 (BM30)

BM30 est une association déclarée d'utilité publique, créée en 1991, et qui a pour « *but primordial la réalisation d'actions de promotion et d'études entreprises à travers la revitalisation de l'aire métropolitaine. [...] Elle vise à impulser la réalisation et la mise en pratique du « Plan Estratégico »* (Bilbao Metropoli 30, 2004, p. 12). BM30 a été créée grâce à la prise de conscience de tous les acteurs locaux de la nécessité de s'organiser et de collaborer tous ensemble afin de mener à bien un grand plan d'aménagement. C'est donc

¹⁸³ Rencontre avec M. Aleksy Galka conseiller municipal de Czyżyny, interviewé en mars 2007.

au sein de la structure qu'a été réalisé le premier plan d'aménagement grâce à la concentration des différentes forces techniques et scientifiques et, surtout, par la création d'un espace de dialogue favorisant le consensus. Depuis que le *Plan Estratégico* est terminé, l'association se voit confier des tâches de communication et de « *networking*¹⁸⁴ », l'organisation de formations ainsi que le marketing territorial.

Tab. 29 – Exemple d'objectifs d'une structure informative intégrée : Bilbao Metropoli 30

Recherche de connaissances	<ul style="list-style-type: none"> • Modélisation du processus de revitalisation de l'aire métropolitaine de Bilbao • Application d'outils avancés de planification et de gestion • Collaboration avec des centres de réflexion locaux et externes à Vizcaya • Recherche d'expériences internationales sur les métropoles
Génération de l'innovation	<ul style="list-style-type: none"> • Echange d'informations avec les membres • Impulsion du travail des Comités de Promotion
Recherche du compromis	<ul style="list-style-type: none"> • Valorisation sociale des projets de revitalisation • Accroissement du rôle de BM30 comme agent catalyseur de compromis

Source : Bilbao Metropoli 30, *Memoria* (2004, 2005, 2008).

Les membres sont divisés en trois groupes : membres fondateurs, membres majeurs non fondateurs (*socios de numero*) et collaborateurs. On retrouve parmi les membres fondateurs (qui sont au nombre de 18), les différents niveaux d'autorité politique, les grandes entreprises (dont les Altos Hornos¹⁸⁵), les universités et quelques associations locales. Les membres non fondateurs sont plus nombreux (61) et comprennent toutes les municipalités de la métropole, des associations locales, des clubs de sports, des entreprises de plus petite envergure et des personnalités locales¹⁸⁶. Il est à noter que la Fondation du Musée Guggenheim n'est pas membre à part entière de Bilbao Metropoli 30, mais elle ne fait partie que des collaborateurs de l'association au même titre que le consulat de Suède, par exemple. Cela traduit l'intégration du musée comme une marque mais non comme un acteur du développement local alors que la place du Musée Guggenheim pourrait être plus importante car l'association agit comme une agence de communication. Chargée de la promotion des initiatives locales vis-à-vis de l'ensemble des acteurs locaux, elle assure également la diffusion des pratiques bilbaïnes et des succès que la métropole a eu en matière de régénération urbaine au niveau local et à l'étranger. Une autre activité majeure de l'association est la recherche perpétuelle de l'innovation en matière d'aménagement et la diffusion des processus d'aménagement locaux¹⁸⁷. Elle a donc fait participer Bilbao et ses politiques de régénération au Marché International des Professions de l'Immobilier MIPIM à Cannes mais également à diverses manifestations aux Etats-Unis, au Japon ou en Europe. Coté communication locale, elle réalise régulièrement des expositions, comme l'itinérante « Bilbao, la transformation d'une ville » en 2003, qui a sillonné la métropole et mis en valeur les programmes de régénération qui ont eu lieu ou sont toujours en cours dans l'agglomération. Bilbao Metropoli 30 veut également agir sur la vision du Bilbao du futur, mais son action au quotidien est moins visible que celle de Bilbao Ria 2000 à l'échelle locale, même si l'association reste l'interlocutrice privilégiée de toutes les structures extrarégionales. Lorsqu'une municipalité, une région ou une agence de développement urbain souhaite connaître plus en profondeur les actions de régénération entreprises à Bilbao, c'est

¹⁸⁴ Mise en réseau et utilisation des réseaux de partenaires pour communiquer.

¹⁸⁵ Une des très grandes entreprises sidérurgiques implantées le long du Nervión.

¹⁸⁶ Voir liste en annexe.

¹⁸⁷ Elle reçoit de nombreuses municipalités étrangères comme Rotterdam, Medellin, Canberra et organise des voyages d'études des acteurs en charge des politiques d'aménagement à Valence, Cardiff ou San Francisco pour rechercher de nouvelles idées (BM30, *Memoria*, 2003, p. 13-16).

BM30 qui est leur partenaire et leur guide. C'est également elle qui assure la diffusion des succès et qui participe au renforcement des acteurs locaux, qui sont aussi ses financiers. Le budget de l'association est exceptionnellement bas pour une agence de marketing qui n'en porte pas le nom et la « cotisation » de chaque membre reste très raisonnable. Le Port autonome de Bilbao paie, par exemple, 15 000 euros à l'année et considère cette somme comme très faible¹⁸⁸.

• Brierley Hill Community Forum (BHCF)

Le BHCF est contrairement aux deux premières structures, une entreprise se rapprochant des statuts français de Société Anonyme à Responsabilité Limitée (SARL)¹⁸⁹, tout en se positionnant comme une force rassemblant divers acteurs locaux pour influencer les autorités politiques de Dudley sur la régénération de leur quartier. Le BHCF regroupe des forces vives résidant dans le quartier et plus particulièrement les organisations d'habitants, quelle que soit la forme qu'elles prennent. C'est à l'initiative d'un prêtre, Mike Mason, que la structure a été créée pour que les opinions de ses paroissiens soient écoutées par les autorités municipales. M. Mason a su convaincre les autres cultes et les associations caritatives de rejoindre le mouvement et de former le Forum des Communautés. Le BHCF a participé à la mise en place du Brierley Hill Area Action Plan lancé par la municipalité de Dudley à partir de 2006 pour organiser la régénération du quartier. Ce document, qui a nécessité cinq ans de préparation, a commencé en août 2006 et, trois mois plus tard, le responsable du Forum des Communautés rencontrait les autorités municipales avec le directeur du Brierley Hill Regeneration Partnership, l'agence de régénération locale. Cette rencontre a été symboliquement et chronologiquement importante : Mike Manson était sur un pied d'égalité avec la structure responsable, au niveau local, de la transformation du quartier et bénéficiait d'une écoute et d'un pouvoir financier très important. Elle a également eu lieu juste après l'entretien avec le responsable régional du gouvernement central¹⁹⁰ et avant tous les autres partenaires locaux. Le BHCF est devenu, pendant deux ans, un instrument des autorités municipales, leur servant de relais de communication et de pôle favorisant le consensus local (et l'anticipation de toute forme d'oppositions ou de critiques sur le projet final). Il avait en charge les réunions d'informations publiques sur les avancées du projet ainsi que la remontée des attentes et des demandes des habitants aux autorités municipales. La mise en retrait des hommes politiques de Dudley et leur remplacement par des acteurs locaux *a priori* non politisés (et donc perçus comme n'ayant pas de parti pris) donnait un autre aspect aux actions. Les politiques de régénération sont apparues comme étant plus proches des habitants et de leurs aspirations car diffusées par une ONG locale agissant théoriquement sans but politique caché. Cependant, depuis la fin des consultations et de la promotion publique du projet, l'utilité du Forum a été réduite pour la municipalité. Son budget a été divisé par quatre et demi et son président a changé : le pasteur a laissé la place au directeur d'une entreprise de construction chargée du centre de soins qui est en cours d'implantation à Brierley Hill. Entre défense des intérêts des habitants et promotion des politiques engagées, son rôle a été ambigu. En effet, après avoir été l'instrument de la mairie, le Forum des Communautés est redevenu un comité de défense des communautés locales face à elle.

Les structures informatives assurent tour à tour le rôle de vivier d'impressions et d'opinions que les autorités municipales utilisent pour connaître le ressenti de la population vis-

¹⁸⁸ Information recueillie lors d'entretiens avec des responsables de l'Autorité Portuaire en 2008 et 2009.

¹⁸⁹ Le statut exact en anglais est « Private company limited by guarantee without share capital ».

¹⁹⁰ Government Office for the West Midlands, équivalent au préfet de région français ou du voïvode polonais.

à-vis des politiques de régénération en cours ou en projet. L'association¹⁹¹ devient alors un concentré censé être représentatif et légitime des forces vives facilitant la recherche d'une paix sociale, si sensible dans les ATIL. Elle assure parfois également aux autorités politiques une légitimité de l'action publique qui met en avant les liens les unissant aux structures informatives dans une gouvernance où les élus apparaissent proches de leurs administrés.

**Tab. 30 – Membres des structures informatives
suivant les terrains d'étude**

Fondateurs	Forum pour Nowa Huta	Bilbao Metropoli 30	Brierley Hill Community Forum
	Association écologique	Hommes politiques	Structure religieuse
Positionnement vis-à-vis des autorités politiques	Contre-pouvoir	Organe d'étude et de conseil	Contre-pouvoir accepté Outils, et relais des autorités politiques
Attitude des élus vis-à-vis de la structure	Ecoute, méfiance	Enthousiaste, fierté d'avoir un centre de recherche	Bienveillance et coopération
Degrés d'indépendance face aux structures politiques	Fort	Intermédiaire	Variable–faible
Liens avec la population	Intermédiaires : via les manifestations organisées font participer la population ; les membres du Forum représentent des structures populaires	Quasi inexistant : organe en lien avec les acteurs institutionnels et politiques et non avec les habitants	Très bon : ce sont les représentants des communautés religieuses qui parlent à leurs pratiquants chaque semaine
Visibilité	<ul style="list-style-type: none"> • Faible pour les habitants : le nom de la structure est connu, mais ses membres et les actions entreprises restent discrètes • Forte pour les acteurs locaux : ceux qui ne font pas partie du Forum le connaissent nécessairement 	<ul style="list-style-type: none"> • Forte sur les acteurs locaux (mécénat et recherche) • Basse à faible sur les habitants 	<ul style="list-style-type: none"> • Forte via les représentations communautaires et religieuses • Variable pour les acteurs politiques
Actions d'information	<ul style="list-style-type: none"> • Transmission des revendications des habitants • Mise en valeur des idées et des propositions locales • Défense par lobbying des besoins des habitants 	<ul style="list-style-type: none"> • Etudes et recherches indépendantes • Diffusion et valorisation des actions des élus au niveau local et international • Apport des politiques externes étudiées avec retour d'expérience 	<ul style="list-style-type: none"> • Transmission des revendications des habitants • Diffusion et valorisation des actions des projets des autorités politiques auprès des habitants

Source : élaboration personnelle.

Dans tous les cas, ces structures sont des lieux de rencontre et d'échange entre acteurs locaux, mais également entre les autorités politiques et la société civile, qui ont des retombées positives pour les espaces urbains. Les initiatives locales y trouvent des soutiens financiers,

¹⁹¹ Au sens de regroupement informel et peu contraignant.

organisationnels et parfois politiques permettant un certain dynamisme économique et culturel et, dans tous les cas étudiés, une valorisation identitaire. En mettant en avant le consensus de leur union, les membres de ces associations renvoient l'image d'une certaine homogénéité culturelle et promeuvent l'idée que des partenaires différents peuvent se mettre ensemble et agir pour le bien de la ville ou du quartier. Ces rassemblements pour sortir le quartier ou la ville de la crise qu'il a subie sont des symboles forts pour des habitants qui se sentent parfois abandonnés par les institutions.

L'existence de nos organisations et leur contribution à l'espace urbain sont peu connues ou reconnues et elles ne le sont que très peu en dehors de leurs territoires respectifs comme le souligne le tableau 30. Cette visibilité réduite est, suivant les cas, en partie voulue, mais elle entrave les actions de la structure sur le plan de la mobilisation des acteurs externes et des habitants eux-mêmes. Pour les autorités municipales, ces associations sont parfois des outils qu'elles utilisent suivant leurs besoins ou des obstacles à leurs politiques de régénération mettant en relief les manquements et les besoins de modification. Chacune de ces organisations prend une part active au niveau local, ce qui oblige les élus à les prendre en compte lors des jeux de pouvoir. Mais, dans le même temps, ces structures donnent la possibilité aux décideurs d'être informés du contexte social, local et étranger.

L'action urbaine mise en place n'est cependant pas réalisée par nos structures informatives qui ne font que renseigner les décideurs sur ce que les habitants souhaitent ou sur les sources qui pourraient être utilisées. Cette tâche est le plus souvent confiée à des organisations bien plus contrôlables, et structurées de manière différente.

6.2.2 Les structures politiques d'aménagement

Alors que les organismes informatifs n'ont qu'une action limitée sur les projets de régénération avec une intervention en amont des programmes (ou en aval en tant que lobby pour les modifier), d'autres sont spécialisés dans la réalisation physique et la concrétisation des politiques urbaines. Leurs statuts sont différents, leurs appuis politiques permanents et ils agissent de concert avec les municipalités et les autres niveaux de décisions étatiques. Ils bénéficient également de financements divers et importants et d'une capacité d'action souvent égale à celle des autorités politiques locales.

La structure créée à Bilbao pour dynamiser son aménagement urbain est ce que Rodriguez, Martinez et Guenaga (2001) ont qualifié « *d'unique et plus importante innovation en matière de politique urbaine* » avec l'entreprise publique Bilbao Ria 2000. Elle résulte d'un partenariat entre les grands industriels, propriétaires terriens intra-urbains issus de la crise des années 1970-80, et les autorités politiques locales, régionales et nationales. Ce type d'organisation est assez unique, mais elle n'est pas la seule forme que peuvent prendre les partenariats de régénération urbaine. En Angleterre, dans d'autres municipalités de la métropole basque et, d'une manière plus générale, dans l'ensemble de l'Europe de l'Ouest, depuis les années 1990 sont apparues les agences de régénération urbaine qui prennent une part active dans la conception des politiques et surtout de leur exécution. Sur les quatre villes du Black Country, toutes ont une agence de ce type, même si aucune des quatre structures n'est semblable dans ses objectifs, son action ou les moyens dont elle dispose.

• Bilbao Ria 2000 (BR2000)

Jusqu'à la fin des années 1980, les autorités municipales n'avaient pas la possibilité d'intervenir sur la régénération urbaine qui était une prérogative de la région. Celle-ci voyait dans la dégradation urbaine un symptôme des crises économiques qui secouaient l'ensemble des pays occidentaux. D'après les autorités politiques, aucune intervention au niveau local ne pouvait régénérer efficacement Bilbao. Cependant, le transfert de pouvoir et de compétences de l'Etat à la *Diputación* avait été garanti par la nouvelle Constitution espagnole de 1978. Celle-ci a ainsi renforcé le pouvoir du local (à l'échelle de la *Diputación* mais également de la ville) en écartant la région des principales décisions et en laissant à l'Etat un rôle « d'observateur avisé ». Alors que la législation leur donnait l'opportunité d'agir directement sur leur territoire, il a fallu attendre les inondations de 1984 et la fermeture des centres sidérurgiques pour que les différents acteurs locaux utilisent leur pouvoir d'action territoriale. Ce changement de perception s'est concrétisé lorsqu'un ensemble d'acteurs locaux s'est regroupé au sein de l'association Bilbao Metropoli 30 et a lancé le processus de réflexion pour la mise en place du Master Plan de l'agglomération. Il manquait malgré tout, à cet organisme, une capacité à proposer de réels programmes de régénérations dans un contexte économique et urbain en pleine évolution. L'arrivée potentielle, puis avérée, d'un musée de rang international a radicalement modifié les opportunités de développements immobiliers ainsi que les besoins en planification. Les anciennes friches de l'industrie lourde devenaient attractives pour la construction de bureaux de qualité et passaient devant les programmes de logements de standing et le tertiaire commercial qui étaient pourtant favorisés dans la première version du Plan d'aménagement. Pour accompagner et gérer cette nouvelle logique de développement élaborée par le Master Plan, la Société Anonyme Bilbao Ria 2000 est créée à l'initiative du Ministère des travaux publics, des transports et de l'environnement, en novembre 1992. Son capital d'origine de 300 millions de pesetas est détenu à 50 % par des organismes publics (Etat, Région, villes) et pour l'autre moitié par des investisseurs privés ou des entreprises publique (Fig. 32).

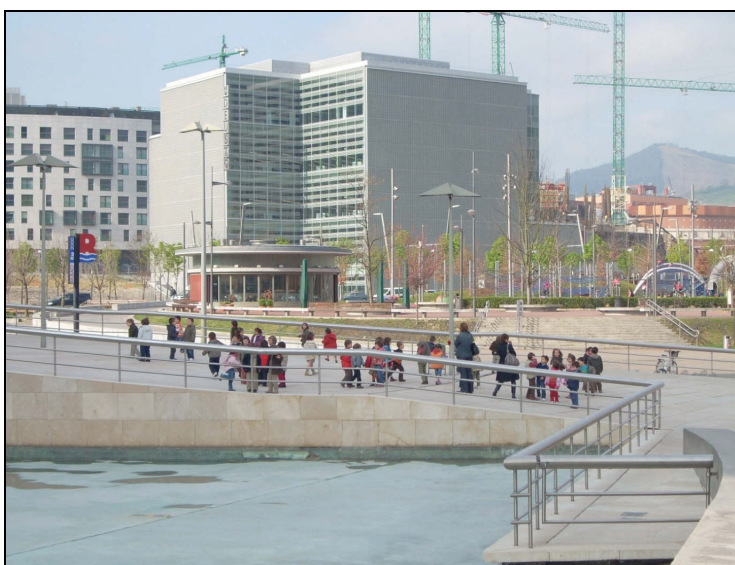
Le but de BR2000 est de coordonner et exécuter les premiers projets prévus à Abandoibarra et Ametzola sur les anciens terrains industriels et les voies de chemin de fer inadaptées et sous-utilisées. Le nombre 2000 accolé au nom de la société symbolisait l'ambition des vingt membres du Conseil d'Administration lors de sa création : la régénération du centre de Bilbao devait être terminée en l'an 2000. Bien entendu, cette limitation temporelle n'a pas été tenue. Dans les faits, l'entreprise agit comme une société d'investissements immobilière développant également des programmes de réaménagement et de construction de nouveaux bâtiments en dehors des deux premières zones. Les fonds mobilisés à l'origine de la création de BR2000 ont servi à l'acquisition, auprès des entreprises membres de la structure, de terrains à très bas prix. En récupérant et en concentrant la propriété foncière dans des grandes parcelles, Bilbao Ria 2000 peut réaménager de manière efficace et complète ces espaces. Elle les inclut dans une logique de renouvellement urbain où chaque programme doit correspondre à des besoins définis par les municipalités intégrées à la structure, tout en étant concordant avec des objectifs économiques de rentabilité : très concrètement, chaque projet doit permettre de gagner au minimum la somme investie par l'entreprise. Cette dernière est gérée comme dans le secteur privé avec une exigence de rentabilité et les demandes d'augmentation de fonds limitées au maximum : les actionnaires ne sont jamais sollicités¹⁹² pour renflouer les caisses de BR2000. La concordance politique est primordiale et elle se fait avec les municipalités de Barrakaldo et Bilbao tout en correspondant aux directives des échelons politiques supra-locaux : *Diputación*, région, Etat et Union Européenne. Parmi

¹⁹² D'après Ignacy Duque interviewé en mars 2009, responsable média-communication de Bilbao Ria 2000 ; confirmé par l'étude des bilans financiers de BR2000.

ses plus importants succès le réaménagement de toutes les berges du Nervión du musée Guggenheim au Stade de San Mames, celles en cours concernant le centre historique de Bilbao, Bilbao la Vieja, etc.

On remarque, sur la figure 36 (photo prise à quelques mètres du musée Guggenheim), que le sigle de Bilbao Ria 2000 est présent dans l'espace public, marque de fabrique du lieu.

Fig. 35 – La bibliothèque universitaire de Deusto, située à l'emplacement des anciennes voies ferrées et de l'aciérie Astilleros Españoles



Source : photographie personnelle prise le 24/02/2009.

Fig. 36 – Le logo de BR 2000, emblème de la régénération urbaine basque



Source : page internet de Bilbao Ria 2000, Wikipédia.org

Le logo de BR2000 est également présent sur d'autres projets de construction, en cours ou terminés, et balise Bilbao et Barrakaldo en mettant en avant les succès d'une structure peu connue des habitants mais reconnue des professionnels. Il participe à la promotion politique et économique de Bilbao Ria 2000 tout en jouant le rôle de labellisation de l'espace urbain et en prenant la fonction d'une agence de régénération urbaine envoyant un message fort. Pour les habitants, ce logo marque le territoire comme celui de l'action et de l'espoir de renouveau si important dans les ATIL. Pour les élus, c'est une manière de récupérer leur investissement de départ en mettant en valeur leur action via BR2000 et pouvoir en espérer des retombées électorales. Pour les investisseurs potentiels, premiers clients de l'agence, ce logo offre une publicité gratuite et permanente, consolidant leur crédibilité de développeur sérieux et actif en mettant en valeur leurs succès passés sur des constructions bien identifiées par tous.

Bilbao Ria 2000 a donc un véritable rôle de société d'investissements et de réaménagement public qui prend une part active à la transformation de la ville mais, bien que les conditions qui ont donné lieu à sa création soient communes aux ATIL, celles permettant une intervention effective sur l'espace sont plus complexes et plus rares. Comme nous l'avons vu, l'entreprise est propriétaire des terrains réaménagés qu'elle a principalement acquis de deux manières : rachats aux précédents propriétaires ou via des dons et des échanges (ci-après). Il y a donc une condition absolument nécessaire à toute action régénératrice de la part

de BR2000 : la sécurisation des premiers financements et un partenariat très étroit avec les vendeurs de parcelles. Le quartier du musée Guggenheim avait trois propriétaires principaux : les entreprises ferroviaires détentrices de la gare de marchandises et des entrepôts, l'Autorité portuaire de Bilbao et les anciennes sidérurgies. RENFE et FEVE ont accepté de partir des berges en recevant des compensations financières liées au déplacement de leurs infrastructures, mais les terrains ont été échangés et non vendus. Les friches industrielles des anciennes aciéries avaient été rachetées lorsque les entreprises avaient fait faillite au début des années 1980 et le Port autonome de Bilbao a cédé gratuitement les terrains du centre (à la suite d'une consigne du gouvernement central dont il dépend) pour que la première phase de réaménagement du quartier du musée puisse débiter. Contrairement à RENFE, le Port n'a pas reçu de compensation pour le déménagement de ses activités en aval de la ville.

La création d'un bloc de parcelles contiguës (Fig. 61, p. 239) à régénérer s'est au final faite à des coûts modérés pour Bilbao Ria 2000, car l'ensemble des acteurs s'est réellement impliqué dans le projet en y trouvant un intérêt particulier. Ceci s'est ajouté au déplacement des activités économiques fortement consommatrices d'espaces vers les périphéries des agglomérations observées dans l'immense majorité des centres urbains occidentaux à partir des années 1960 et 1970 (Mérenne-Schoumaker, 1996). RENFE et FEVE ont bénéficié d'un déménagement « gratuit » alors que celui-ci était rendu nécessaire par le départ de leurs plus gros clients (les industries lourdes, la construction navale, et le port de Bilbao) réduisant leurs besoins en infrastructures. C'était aussi une opportunité car la réorganisation des lignes a rendu les berges trop étroites pour la perpétuation de leur activité. Le Port autonome, en cédant ses terrains situés au cœur de l'agglomération, cherchait une reconquête d'image vis-à-vis de la population. Le vrai gain a été un changement de perception de l'institution portuaire de la part des habitants qui la rendaient responsable de la forte pollution. L'occupation continue des quais du Nervión par les infrastructures portuaires en interdisait l'accès, dépossédant les Basques de leur fleuve. La forte vague de licenciements des années 1970 et 1980 avait poussé nombre de dockers au chômage. Le Port de Bilbao ne pouvait pas se permettre d'être accusé de bloquer les processus de régénération en immobilisant des friches portuaires. Le fait d'avoir donné des terrains sans rien demander en échange a nettement amélioré sa réputation et a donné aux habitants l'impression que le Port s'impliquait réellement dans la création d'un futur meilleur. Il a même participé à 10 % du budget de BR2000 (sous forme de liquidités financières lors de sa création) alors que, en 2016, le port n'aura plus aucune infrastructure ni bureau sur la commune de Bilbao. Dès le milieu des années 2000, son implantation était déjà très réduite avec essentiellement le siège de l'institution et des bureaux. L'image du port est donc régénérée : *« quelle plus grande générosité que celle qu'a montré le port en donnant gratuitement des terrains pour la communauté ?! »*, s'interrogeait un responsable en 2007¹⁹³. Cette générosité affichée a permis au Port autonome de Bilbao d'obtenir un prix qualifié de très intéressant lors des négociations par plusieurs de ses gestionnaires pour la deuxième phase de régénération qui est en cours à Zorrozaurre. En agissant comme un exemple, le port se veut comme une interface pour « pacifier socialement » les relations entre les municipalités grâce à son implantation sur huit d'entre elles. Il veut se positionner comme une structure désintéressée pouvant aider à convaincre des acteurs à s'impliquer dans la construction d'une métropole portuaire forte qui favoriserait ses propres activités économiques.

La problématique de la possession des espaces urbains à redévelopper n'est pas la seule condition indispensable au fonctionnement de Bilbao Ria 2000 ; celui-ci étant basé sur l'autofinancement, l'opération de régénération B est financée grâce aux bénéfices dégagés lors de la

¹⁹³ Entretien réalisé en juin 2007 auprès d'un responsable de l'autorité portuaire.

revente des terrains réaménagés dans l'opération A. Il est donc absolument vital que chaque programme puisse engendrer suffisamment de bénéfices pour que l'entreprise puisse continuer à fonctionner. Les deux premières tranches ont bénéficié d'une localisation très centrale mais également d'un contexte économique extrêmement favorable avec l'ouverture d'un musée de rang international favorisant l'émergence d'un quartier tertiaire. Le dynamisme du marché immobilier, indispensable pour que l'activité ne s'arrête pas, est un phénomène difficilement contrôlable car dépendant de multiples facteurs sur lesquels les acteurs locaux ne sont pas toujours capables d'influer. Le choix des terrains à reconstruire est fait en lien avec ces objectifs de reventes élevées puisque non seulement des investisseurs privés doivent être intéressés mais les bénéfices doivent aussi servir à réaménager l'espace public avec la création de parcs, voies piétonnes, voies d'accès, etc. Une portion non négligeable de la surface totale est donc improductive. Jusqu'en 2009, l'activité était fortement excédentaire, le marché immobilier florissant, les investisseurs étaient nombreux et les immeubles de bureaux, d'habitations et les surfaces commerciales trouvaient acquéreurs très rapidement. Depuis la crise économique, le marché immobilier européen, et plus particulièrement, espagnol a connu une très forte chute qui concerne tous les types de biens. Les programmes en cours de développement de Bilbao Ria 2000 peinent à sécuriser les financements nécessaires à la poursuite de l'activité de régénération. Les investisseurs sont plus difficiles à trouver, ce qui menace l'activité même de l'entreprise, en lien avec les économies faites par l'Etat et toutes les échelles de décision politiques, membres de BR2000. Ce contexte défavorable trouve son illustration dans l'arrêt de la publication des comptes de l'entreprise dont le dernier, en date de 2009, voyait la concrétisation des ventes de grands programmes à des investisseurs. Depuis, ni l'exercice de 2010, ni celui de 2011 n'ont été diffusés au public et les conditions économiques au niveau national ne sont pas dans une perspective positive.

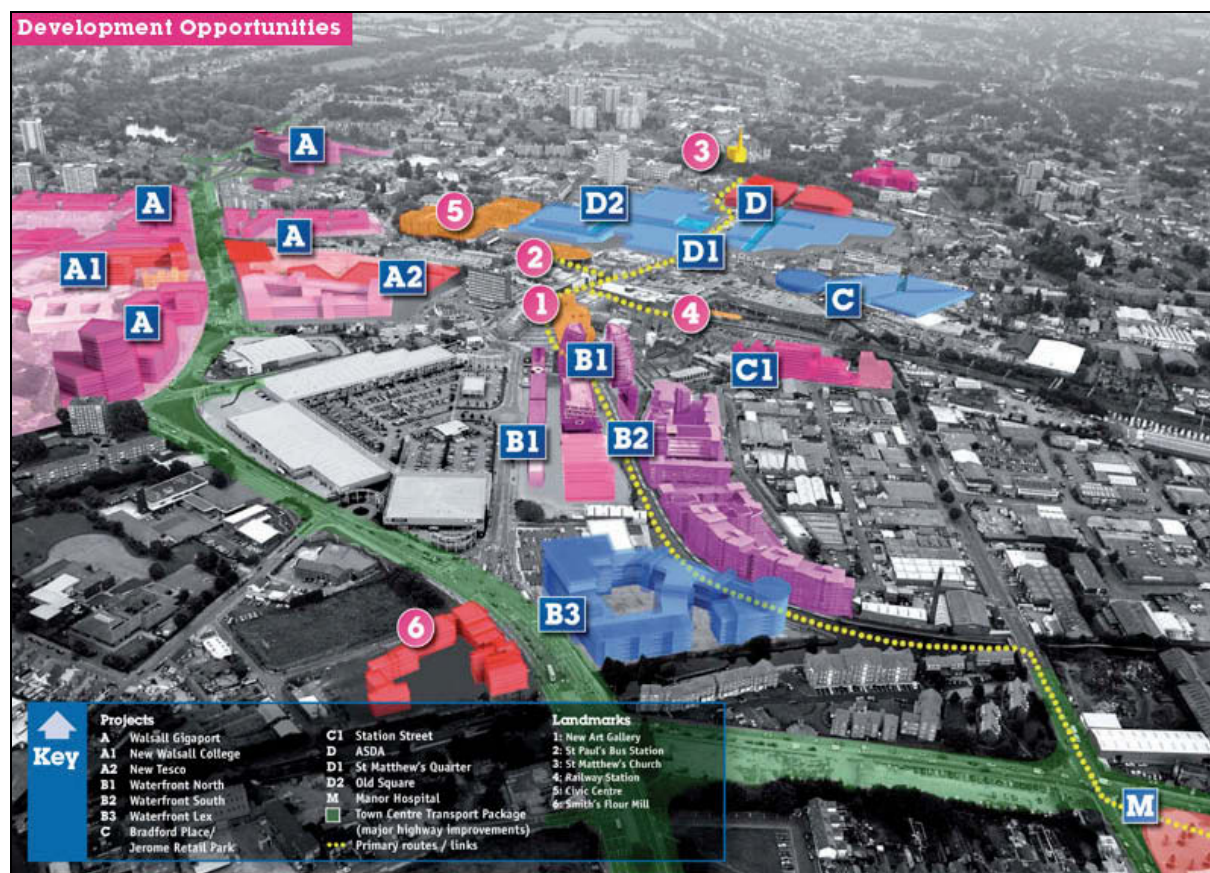
• Les Agences de régénération urbaine : l'exemple britannique

Très communes en Europe, les Agences de régénération urbaine portent différentes appellations et se voient confier des tâches très diverses avec un pouvoir d'intervention plus ou moins direct dans la régénération des territoires. De nos trois pays, l'Angleterre est de loin celui où ces agences sont le plus présentes mais également celui où les tâches qui leur sont confiées sont les plus diversifiées. Sur les quatre villes, trois ont (ou ont eu) une agence de régénération urbaine : la Walsall Regeneration Company (Walsall), le Brierley Hill Regeneration Partnership (Dudley) et la Wolverhampton Development Company (Wolverhampton). Apparues dans la deuxième moitié des années 2000, elles ont joué un rôle majeur dans la régénération du Black Country et la plupart des grands projets terminés ou en cours sont liés à leurs actions. La première d'entre elles est la Walsall Regeneration Company créée en 2004. C'est grâce à ses succès économiques et urbains que les autres municipalités ont mis en place des structures similaires.

Depuis le 1^{er} janvier 1999, les agences de régénération urbaines sont autorisées et encouragées via des subventions par le gouvernement anglais, redistribuées par les Regional Development Agencies (Advantage West Midlands pour le Black Country). Ces agences sont également financées par les municipalités elles-mêmes et par le Homes & Communities Agency, structure publique du gouvernement britannique, pour l'amélioration de l'habitat. La Walsall Regeneration Company (WRC) a été créée en mars 2004 avec pour objectif d'intégrer, dans la politique de développement local, la volonté de la mairie d'attirer de jeunes ménages diplômés. Parmi les éléments de cette nouvelle attractivité, on retrouvait un centre-ville complètement redéveloppé, la reconstitution d'un réseau de transports publics et d'infrastructures mieux adaptées et de meilleure qualité (reconstruction de la gare ferroviaire et routière),

une meilleure éducation pour la population, plus d'opportunités d'emplois et l'ouverture de dix à vingt restaurants, ainsi que la création de 10 000 m² d'espaces de bureaux (Fig. 37).

Fig. 37 – L'action de la Walsall Regeneration Company et ses grands projets



Source: Walsall Regeneration Company.

Lors de sa création la WRC devait parvenir à relancer le développement de la ville en dix à quinze ans¹⁹⁴ en trouvant des investisseurs pour les grands projets de régénération urbaine et en conseillant les autorités municipales sur les opportunités de croissance et les projets à mettre en place. « Facilitateurs », c'est le rôle que se définissent les cinq membres qui sont employés au sein de cette agence et dont 60 % du budget¹⁹⁵ est dédié à leur rémunération. Ils servent d'interface entre la mairie et les investisseurs souhaitant s'implanter à Walsall que ce soit en termes de démarches administratives, de prospections de terrains ou de clients ou l'obtention de permis de construire. Bien que la WRC ait été créée *a posteriori* de la régénération de la rue principale et de la New Art Gallery, un aspect important de son travail a été le redéveloppement des berges des canaux partant du musée avec le *WaterFront*, complexe immobilier à usage mixte avec des espaces de bureaux, de commerces et des logements.

¹⁹⁴ Comme nous le verrons dans la partie 3, l'agence ainsi que celle de Wolverhampton ont été fermées en 2010 soit respectivement 6 et 2,5 années après leur création par désengagement d'Advantage West Midlands dans leur budget.

¹⁹⁵ Ce budget était de 750 000 £ en 2006 (site internet de la WRC).

Comme l'illustre la figure 37, l'action de l'agence de régénération urbaine de Walsall touche de nombreux domaines : l'éducation (A1 sur la Fig. 37), le commerce (A2), le logement (B1, B2, B3), les services (A), les transports (C1), la santé (M), etc. Tous les programmes lancés ont tout de même des points communs servant de base au transfert de ces projets des services techniques de la mairie à l'agence. Le premier d'entre eux est la très forte imbrication du secteur privé et la part très importante d'entreprises dans les investissements. Le second est le poids en termes d'image et de marketing territorial et urbain qui est fait sur ces projets. Chacun cible un type particulier d'habitants ou d'entreprises dans le but d'une reconquête des Catégories Socio-Professionnelles les plus qualifiées et des créateurs d'emplois.

Ces projets représentent bien tous les aspects du travail effectué par la WRC et par extension celui des autres agences de redéveloppement. Elles agissent en amont lors de la définition avec les autorités municipales du projet à mettre en place ainsi que dans la recherche de développeurs susceptibles d'être intéressés par un investissement sur leur territoire. La WRC est également intervenue dans la promotion conjointe de Walsall et du quartier à régénérer via des expositions immobilières (MIPIM de Cannes par exemple) et des conférences internationales (Walsall, *A town for Enterprise*, 2008) valorisant les projets en cours. Ainsi, l'agence agit comme un cabinet de « chasseurs de têtes » à la recherche de développeurs connus et reconnus permettant de « *mettre Walsall sur la carte* » (entretien avec P. Cromar, chef exécutif de la WRC en 2008), comme la venue du développeur Jessup Brother Ltd. qui a pris en charge la construction du *WaterFront*. L'intervention de cette entreprise de construction immobilière est perçue comme un véritable succès par Walsall car elle est la seule « *town* » où Jessup intervient : tous leurs autres programmes de développement sont localisés dans des agglomérations de plus de 500 000 habitants. Walsall en a à peine 170 000 et elle reste très méconnue dans le pays par rapport à Sheffield, Manchester ou Birmingham où Jessup implante généralement ses projets.

L'action de la Wolverhampton Development Company (WDC) est très similaire à celle de la Walsall Regeneration Company avec les mêmes buts et les mêmes méthodes d'intervention. La WDC a même, dans son équipe, l'ancien directeur du développement de l'agence de Walsall (Will Evans) qui a été débauché lors de la création de l'entreprise en 2008 et qui y reprend les mêmes fonctions. M. Evans est un exemple parfait de ce que les personnes à la tête des deux agences de régénération doivent être et faire. Il a été « *senior developer* » dans un grand groupe de construction immobilière, puis a travaillé dans la gestion de biens immobiliers avant de rentrer chez British Waterways (Profil LinkedIn de W. Evans). Les autres personnes travaillant pour ces structures ont toutes le même profil ou plutôt le même réseau relationnel : des cabinets conseils d'aménagement d'envergure, où ils sont en lien avec les grands groupes de développeurs, connectés à des organismes publics intervenant dans le Black Country¹⁹⁶ et une habitude à communiquer leurs actions à un public très large.

Ces personnes aux profils particuliers deviennent, avec les agences qu'elles dirigent, de tous nouveaux acteurs de la régénération urbaine qui apportent prestige et espoir aux habitants et aux acteurs locaux. Ils deviennent l'outil performant qui va sortir les villes de

¹⁹⁶ Le Black Country étant irrigué par des centaines de kilomètres de canaux, les connections de M. Evans avec cette structure facilitent grandement les relations entre les agences de régénération et British Waterways et donc la régénération des berges et des fronts d'eau très nombreux.

la crise, et leur permettre d'être de nouveau dans la compétition urbaine pour attirer de nouvelles entreprises et populations aisées. Cependant, les agences agissent comme un nouveau pouvoir relativement indépendant et dont l'opinion fait foi pour les autorités municipales : les *Regeneration Agencies* deviennent les représentantes de la ville qui les emploie, et le plus souvent les interlocutrices privilégiées des développeurs et investisseurs en tout genre. Les services techniques de la mairie, quant à eux, se distancient des projets de régénération, ce qui conduit à un apparent affaiblissement des villes dans les processus de décision.

6.3. Une réelle réduction du rôle des autorités municipales dans la régénération de leur territoire ?

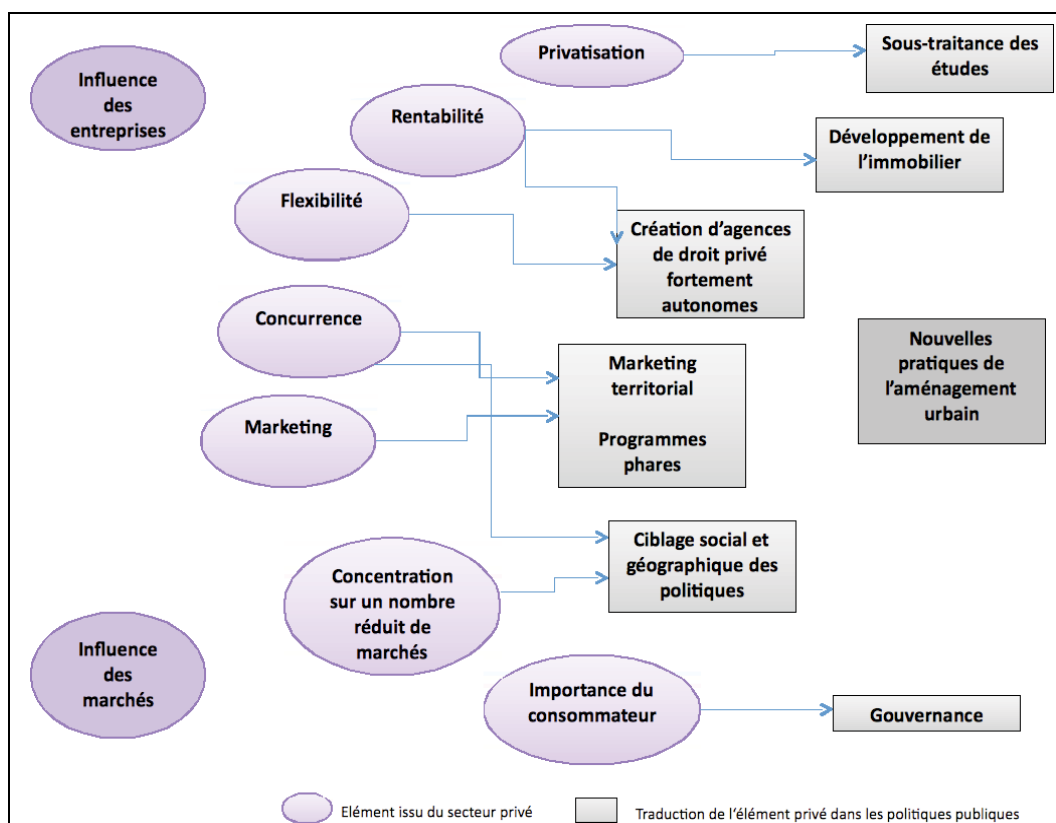
L'implication des autorités municipales est relativement ancienne dans les nouvelles procédures d'aménagement et *a fortiori* de régénération. La redécouverte du rôle des villes dans les années 1990 puis la « découverte » de l'importance des habitants dans les politiques de régénération dans les années 2000, ne sont en fait que des faux-semblants. La municipalité, comme acteur privilégié de l'aménagement urbain, était déjà mentionnée dans les documents fondateurs du (re)développement des villes et des territoires. Les résolutions émises par le Conseil de l'Europe comprennent, dès la fin de la seconde guerre mondiale, la nécessité d'intégrer les autorités politiques locales aux processus de décisions : « *la Commission rappelle que les pouvoirs politiques locaux peuvent exercer une grande influence sur l'opinion publique locale et éviter des troubles sociaux fort préjudiciables à l'idée européenne, à condition d'être informés des projets des autorités compétentes* » (Résolution 47 du Conseil de l'Europe, recommandation D.1). Bien que spectatrices dans un premier temps¹⁹⁷, elles deviennent rapidement essentielles à la régénération des territoires. Gage de stabilité dont la capacité d'action sociale est reconnue, elles sont le point final des politiques publiques, en étant décisionnaires mais également responsables des actions de la chaîne de commandement dans l'aménagement du territoire. Les élus se retrouvent donc avec la capacité d'agir, mais ils doivent également faire face aux conséquences électorales, bonnes ou mauvaises, de leurs choix. La montée en puissance de la ville va se faire progressivement à partir des années 1950-1960 avec une réduction progressive du poids de l'Etat et, à l'inverse, une augmentation de l'influence de la région et de l'Union Européenne. Par ailleurs, les autorités municipales doivent composer en permanence avec leurs financements limités et avec des investisseurs publics qui reçoivent en retour un droit de regard sur ce qui va être entrepris dans les programmes de régénération. Nous avons donc, dans le même temps, une reprise en main des acteurs locaux sur leurs territoires et un accroissement des acteurs des échelons supérieurs qui vont pouvoir influencer le nouveau visage des villes.

La ville veut également être intégrée dans un « marché territorial » où elle doit se vendre pour attirer des entreprises, des infrastructures (l'installation d'une gare TGV, se positionner sur le tracé d'une autoroute) ou encore des administrations. Les pratiques traditionnelles des fonctionnaires locaux vont atteindre rapidement des limites inhérentes à leur structure de fonctionnement et à leur formation car « *(la ville) ne doit pas être réimaginée et recrée dans les yeux des urbanistes, des pères et des mères de nos villes mais surtout pour l'étranger,*

¹⁹⁷ C'est essentiellement le cas dans les régions traditionnelles du charbon et des grandes sidérurgies en difficultés où les nationalisations avaient rendu le rôle des Etats prépondérants dans la gestion des fermetures de mines et des usines, et leurs conséquences sur la population et sur l'économie régionale.

*l'investisseur, le promoteur ou le riche touriste*¹⁹⁸ » (Swyngetouw, Moulaert, Rodriguez, 2002, p. 550-551). La nouvelle logique de compétition urbaine va permettre à de nouveaux acteurs de s'exprimer et de trouver leur place dans les jeux d'acteurs en se substituant parfois aux autorités politiques.

Fig. 38 – Les nouvelles pratiques de l'aménagement urbain : l'économisation des politiques urbaines



Source: Elaboration personnelle d'après Swyngetouw, Moulaert, Rodriguez (2002) et Warner (2008).

Comme le montre la figure 38, les politiques d'aménagement urbain et les structures en charge de l'implantation de ces politiques intègrent de plus en plus des processus et des pratiques issues du secteur. Cette transformation s'insère dans la logique de privatisation des espaces urbains que Gavin Shatkin a appelé « *privatopolis* » (Shatkin, 2011). Dans les économies capitalistes et libérales, on assiste à une dérégulation de l'aménagement du territoire avec un désengagement partiel des acteurs publics entraînant une certaine privatisation de l'action, et des fonds publics qui se décentralisent vers des entreprises gérées par des non élus mais agissant quand même sur l'espace au nom de la mairie. Dans le même temps, les parcelles de terrains deviennent des sources de revenus dont il faut tirer un profit non plus seulement social ou politique, mais également économique et financier ; une logique qui va à l'encontre de l'approche traditionnelle et de la philosophie même des acteurs publics traditionnels. Ce sont donc des organismes annexes et nouveaux qui intègrent cette logique et qui seront chargés de la privatisation de la régénération urbaine ; les autorités municipales et leurs services techniques sont alors soumis à des influences extérieures pour intégrer, à défaut de structures particulières, des préceptes de rentabilité dans les politiques de la ville.

¹⁹⁸ « *Repositioning the city on the map of the competitive landscape meant reimagining and recreating urban space, not just for the eyes of the master planners and city fathers and mothers, but primarily for the outsider, the investor, developer, businesswoman or man, or the money-packed tourist.* »

6.3.1 La privatisation de la régénération urbaine : le poids des acteurs extérieurs

Depuis les années 1990 mais surtout 2000, des structures publiques et privées se sont immiscées dans les processus d'aménagement et plus particulièrement dans la régénération urbaine en lien avec la montée en puissance des cabinets d'études privés, la croissance des entreprises de constructions immobilière et la multiplication des agences de régénération publiques et privées. Les municipalités font régulièrement appel à des entreprises privées pour assurer différents aspects de la mise en place des politiques d'aménagement, que ce soit en amont avec les études sur le terrain pour bien implanter le projet ou en aval avec la promotion et la diffusion de la politique. Les services techniques comblent, grâce à ces entreprises, leurs manques ponctuels qui peuvent survenir lors de l'implantation d'un grand projet. En effet, aucune municipalité ne peut financer une équipe capable de faire face à de telles politiques et dont elle devra se séparer à la fin du projet. De même, la réduction des coûts des fonctionnaires en Angleterre depuis les années 1970 a favorisé l'appel à des structures externes pour réaliser des tâches qui relevaient d'habitude des services publics. Cette tendance s'est poursuivie en dépit des réductions budgétaires depuis la crise financière de la fin des années 2000. Réalisée à l'origine pour soulager les techniciens municipaux (et les finances publiques), et aider les élus dans leurs prises de décisions, l'intervention du secteur privé se substitue peu à peu à l'action de la mairie et à la prise de décision des autorités locales. Le document d'aménagement organisant la régénération du quartier du canal à Wolverhampton, le *Wolverhampton Canalside Quarter Implementation Plan* a été entièrement réalisé par Taylor Young Urban Design. D'après la mairie, ce document fait dorénavant foi de texte officiel¹⁹⁹ et c'est sur celui-ci que l'Unitary Development Plan se base désormais pour la régénération du quartier. La comparaison entre l'*Unitary Development Plan* (UDP) de Wolverhampton et l'*Implementation Plan* est sans appel (Tab. 31).

Tab. 31 – Comparaison entre l'UDP concernant le Canalside Quarter et l'Implementation Plan²⁰⁰

Unitary Development Plan 2001-2011, Politique CC12, Chap. 15.13	Implementation Plan, 4.0 Propositions
La Brasserie de Springfield et les terrains adjacents : habitat, réhabilitation et occupation par activités multiples avec des espaces de loisirs et de commerce (section 1)	Habitat et réhabilitation sur le secteur de la Brasserie de Springfield et des terrains adjacents ; occupation par des fonctions de loisir, de commerce et d'industries (section 4.3.2)
Gare Low Level : usage multiple avec des loisirs commerciaux (bars, restaurants), des entreprises et de l'habitat (section 3)	Loisirs commerciaux qui peuvent inclure une nouvelle piscine sur le site de la Gare Low Level. (section 4.3.2)

Sources : *Wolverhampton Unitary Development Plan* 2001-2011 p.237-238 ; *Implementation Plan* p.10-11

¹⁹⁹ Entretien réalisé auprès de Peter Collings, Senior Officer au département d'aménagement de la ville de Wolverhampton, en février 2008.

²⁰⁰ Comparaison entre l'UDP concernant le Canalside Quarter et l'Implementation Plan :

Unitary Development Plan 2001-2011, Politique CC12, Chap. 15.13	Implementation Plan, 4.0 Proposals
Springfield Brewery and adjoining land : residential-led, mixed use refurbishment and redevelopment, with some leisure/business elements (section I)	Residential-led mixed use redevelopment and refurbishment of Springfield Brewery and adjoining lands; a mix of business/ industry/leisure. (Section 4.3.2)
Low Level Station: Mixed use scheme incorporating commercial leisure, business and residential uses (Section III)	Commercial leisure proposal which may include a new leisure pool on the former site of low level station site (Section 4.3.2)

Les propositions faites par l'étude de Taylor Young ont été adoptées et retranscrites, avec d'infimes variations grammaticales, directement dans le plan d'aménagement de la ville. Les recommandations physiques, les limitations dans le type de fonction territoriale des parcelles tout comme l'organisation des flux ont été reprises à l'identique dans le plan d'aménagement de Wolverhampton (UDP). C'est également cette étude qui a fortement encouragé Wolverhampton à se doter d'une agence de régénération urbaine en faisant un argumentaire de deux pages sur cette nécessité²⁰¹ ; ce qui laisse à penser que la création de la Wolverhampton Development Company, quelques années plus tard, a été encouragée par ce document. Comme nous l'avons mentionné dans notre introduction, Taylor and Young n'a, au final, fait que suivre les grandes tendances de l'aménagement urbain venu des Etats-Unis avec l'externalisation de la régénération urbaine par des entreprises séparées de la structure municipale. Le gain est financier puisque, d'après les services d'aménagement de la mairie de Wolverhampton, le rapport de quarante pages est revenu à 25 000 pounds.

La thématique du coût de ces études va servir les buts politiques des autorités municipales comme c'est le cas avec le *Plan Local de Revitalisation du Vieux Nowa Huta*. Cette étude a été réalisée par l'entreprise allemande BIG-STADTEBAU en juin 2008 pour le compte de la mairie de Cracovie afin de régénérer Nowa Huta. Plus dense que l'*Implementation Plan*, le *Plan de Revitalisation* fait un état des lieux complet de différents aspects du quartier mais son impact sur le territoire reste restreint et sa qualité remise en question par les acteurs locaux. Comparés aux services municipaux anglais, les effectifs et l'organisation des services de planification urbaine cracoviens sont plus importants et l'aménagement urbain y est une priorité intimement liée à l'économie ainsi qu'aux conflits politiques qui peuvent apparaître. Le financement du *Plan de Revitalisation du Vieux Nowa Huta* répond à plusieurs objectifs. Il est devenu un outil pour prouver l'importance qu'a Nowa Huta pour les décideurs politiques de Cracovie : ces derniers ont fait un effort financier pour qu'une étude soit réalisée par une entreprise extérieure allemande (donc sérieuse selon leurs représentations²⁰²) qui s'est appuyée sur des scientifiques allemands et polonais. La municipalité a donc voulu démontrer qu'elle s'impliquait réellement dans l'avenir de Nowa Huta en rupture avec l'attitude traditionnelle qu'elle avait adoptée jusque-là. Ce nouvel intérêt a également une dimension politique puisque les élections pour désigner les conseillers municipaux ont eu lieu en novembre / décembre 2010 et qu'il fallait, pour la municipalité sortante, montrer aux habitants de Nowa Huta que son absence dans la régénération du quartier n'était que temporaire. Le nouveau document tente d'effacer l'échec du complexe sportif qui avait amené à une très forte mobilisation citoyenne (Chignier-Riboulon, Semmoud, 2005) et qui s'était conclu par une victoire des associations locales contre la mairie avec la réaffirmation d'un contre-pouvoir puissant. Au début des années 2000, le Conseil Municipal de Cracovie avait tenté de construire, sur les Prairies de Nowa Huta, un espace de promenade pour les habitants de Nowa Huta et des terrains de tennis destinés aux ménages aisés de Cracovie. Les habitants du quartier s'étaient fédérés autour des associations de protection de la nature et du Forum pour Nowa Huta pour préserver leur territoire face à ce qui a été perçu comme une « invasion » et une « expropriation » par l'ensemble des habitants. La mairie avait finalement reculé, mais une grande méfiance avait découlé de cet événement. Dans ce contexte, il a donc fallu convaincre rapidement de Cracovie et son équipe prenaient très à cœur la régénération du

²⁰¹ « The need for separate regeneration Agency ». Points 6.2 à 6.10, p 33, 34, 35, *Wolverhampton Canalside Quarter Implementation plan*, 2000.

²⁰² Les entretiens réalisés avec des membres des services d'aménagement et d'urbanisme de Cracovie ont tous fait ressortir le sérieux et la qualité de cette étude. Les scientifiques et les acteurs locaux ont montré plus de prudence, voire de très fortes critiques, quant à la pertinence des résultats publiés et à la qualité des propositions effectuées.

quartier. La dimension électoraliste a clairement été perçue par les habitants et les acteurs de Nowa Huta ; ce qui a abouti à un impact limité du *Plan Local de Revitalisation du Vieux Nowa Huta*. Le diagnostic territorial effectué par cette étude reste toutefois la base de travail des services techniques de la mairie. En confiant ce travail à une entreprise extérieure, les autorités politiques voulaient éviter que leur soit reprocher une partialité de jugement et des propositions nécessairement influencées par la rancune accumulée lors de la période communiste (voir chapitre 2). Cependant le geste a souvent été compris différemment par les associations de quartier²⁰³ : la mairie ne voulait pas s'impliquer/travailler pour aider Nowa Huta, elle a donc confié cette tâche à des étrangers ; ces derniers ne connaissant pas le quartier, le résultat est faussé par rapport à la réalité du terrain. Différents universitaires et experts interrogés jugent cette étude très durement et mettent en doute sa pertinence tout comme sa qualité. Au final l'appel à une société privée pour réaliser une recherche, que les services techniques de la mairie de Cracovie auraient pu mener, n'a pas eu l'impact escompté. La stratégie pour le Vieux Nowa Huta est très partielle et, malgré un discours résolument positif sur celle-ci, la mairie a dû la compléter par une série de rencontres et de plans d'aménagement réalisés par ses services (entretien avec Jan Baranski des services d'aménagement). Des enquêtes auprès des habitants sont toujours en cours dont la dernière en date²⁰⁴ concerne les souhaits des habitants de Nowa Huta pour l'aménagement de l'Allée des Roses et de la Place Centrale (Fig. 4) ; plan qui était à l'origine déterminé par l'étude de BIG-STADTEBAU. L'entreprise a été également chargée du plan de revitalisation du centre historique de Cracovie mais pas de celui de Zablocie dernière des trois études, confiée à un autre cabinet. Il semble que cet échec politico-médiatique ait entraîné une certaine prise de conscience des autorités municipales sur le fait qu'un réel dialogue était nécessaire avec les habitants et qu'une étude était insuffisante pour relancer la régénération du quartier. L'appel à une société extérieure a, semble-t-il, été nécessaire pour la mairie de Cracovie pour atteindre des buts particuliers et très politiques, mais cette privatisation de l'action publique n'ayant pas eu les effets escomptés, les autorités politiques ont repris l'initiative de l'action. Ce retour de la mairie au premier plan de l'activité de régénération urbaine, après avoir laissé une autre structure prendre en charge celle-ci, est relativement commun et peut également avoir lieu lorsque les autorités politiques confient à une autre structure le soin de gérer la régénération de leur territoire.

6.3.2. La multiplication des agences de régénération urbaine : une illusion de désengagement des autorités municipales ?

Nous avons vu que, lorsqu'elles sont positionnées comme agence de développement facilitant l'implantation d'investisseurs sur le territoire, les Agences de régénération urbaine prennent une place prépondérante dans les politiques de réaménagement. L'aide et l'expertise qu'elles apportent les placent au-dessus des fonctionnaires locaux. Les membres de ces agences, le plus souvent recrutés (et débauchés) par des cabinets spécialisés, bénéficient d'une grande aura auprès des décideurs politiques en maîtrisant un domaine qui leur est le plus souvent inconnu, celui de la concurrence. En effet, en tant qu'héritiers de la mono activité, ils ont surtout baigné dans un état de non concurrence avec une domination sectorielle et, bien qu'en ayant connu la chute de leurs territoires, ils entrent difficilement dans une logique de compétition qui était absente de leur quotidien jusque dans les années 1980. Conscients de

²⁰³ Entretiens réalisés à la Maison Culturelle Kamila Norwida de Nowa Huta et auprès des jeunes du quartier rencontrés au Klub 49 de Nowa Huta, seul bar/café où peut se retrouver la jeunesse nowahutienne sans devoir se déplacer à Cracovie.

²⁰⁴ Enquête lancée le 14 décembre 2011 en ligne et à la mairie de Nowa Huta XVIII, http://rewitalizacja.krakow.pl/informacje/10024,210,komunikat,aleja_roz_-_plac_centralny_-_ankieta.html

leurs carences, ils font donc appel à des personnes en lien avec ces logiques entrepreneuriales dans des structures reprenant les principes du secteur privé : rentabilité, marketing, partenariat et réseaux. Les Agences vont être mises en avant par les élus comme des outils modernes, innovants et dont les chances de succès sont maximisées grâce au côté « privé » de leur organisation. Leurs membres sont présentés comme des spécialistes hautement qualifiés comblant les manquements que peut avoir l'équipe en place et les politiciens semblent certains de la réussite de la mission qui leur est confiée. En les mettant ainsi sur le devant de la scène politique, les élus se placent volontairement en retrait tout en laissant de grandes libertés d'action aux Agences de régénération urbaine. Bien qu'il soit évident que les autorités municipales gardent le pouvoir décisionnel, elles n'interviennent que ponctuellement et à des moments précis du processus de régénération. Ce sont les agences qui se positionnent en contact essentiel des investisseurs et des autres niveaux du pouvoir politique. Le personnel de ces structures est mis sur le devant de la scène politique et médiatique en étant présenté comme fiable, efficace et répondant à un besoin particulièrement important pour le territoire. Cette utilisation marketing va également être employée par les développeurs eux-mêmes. En mettant en avant leurs rapports avec des contacts locaux présentés comme des professionnels de l'aménagement, les projets engagés acquièrent une plus grande crédibilité et une meilleure notoriété. Cela a pour conséquence de faciliter la recherche d'acquéreurs pour les logements, les surfaces commerciales et les bureaux, avec une labellisation informelle de projets ayant une solide base locale entrepreneuriale et professionnelle. Dans le même temps, l'interface créée par les Agences renforce la solidité des politiques et donc la recherche de financements publics pour, par exemple, diminuer le surcoût des nettoyages des sols ou de la dépollution ou améliorer les réseaux de transports et les infrastructures publiques. L'ensemble contribue à valoriser un projet d'investissement de la part d'entreprises privées devant justifier la bonne marche de leur activité devant leurs actionnaires, leurs financiers et leurs clients potentiels.

L'intervention des agences de régénération urbaine a été très importante dans le Black Country avec, en particulier, la WRC qui symbolise à l'extrême l'intégration d'une structure non élue dans les politiques urbaines en lieu et place des autorités municipales. Créée à l'origine comme une vitrine de commerciaux devant attirer des investisseurs privés, elle est devenue une interface entre les entreprises arrivant à Walsall et les autorités politiques. Positionnés comme des ambassadeurs de la ville, ils sont devenus les représentants des programmes de régénération avec l'intégration d'un marketing territorial très poussé qui met en avant les personnalités composant la Walsall Régénération Company. Cette médiatisation à l'extrême s'est concrétisée par la création d'une politique de communication valorisant, à chaque phase de chaque projet, les représentants de la WRC en lien avec les investisseurs ou les maîtres d'œuvre. Lorsque l'on étudie les relations entre Jessup²⁰⁵ et les acteurs locaux, ce sont toujours les membres de la WRC qui sont cités, photographiés et remerciés.

La photo (Fig. 39), tirée du site internet de Jessup a été prise lors d'un gala de présentation du *Waterfront*. On y retrouve, à gauche, le directeur général (Peter Cromar, au centre de la photo) de la WRC, un spécialiste de l'environnement, caution écologique du projet, et, à droite, Clive Jessup dirigeant de l'entreprise. Ce n'est pas un représentant du Conseil Municipal qui est sur ce cliché, mais bien un membre de la WRC et l'absence d'un élu ou d'un technicien est récurrente, quelle que soit l'entreprise ou la structure qui publie les clichés. Mieux encore, lorsque le projet du *Waterfront* est primé à Cannes ou à Londres, ce ne sont pas les élus de Walsall, pourtant à l'origine de la création de la WRC et respon-

²⁰⁵ En charge de la construction du *Waterfront* South.

sables devant les autorités régionales, nationales et leur population, qui le reçoivent mais bien les membres de l'Agence.

Fig. 39 – Gala de présentation du *Waterfront South* à la New Art Gallery de Walsall (septembre 2007)



Source : <http://www.jessupbrothers.co.uk>

Il est difficile de savoir si ce placement en retrait est volontaire ou subi : la mairie a pu laisser l'Agence fonctionner sans entrave ni contrôle trop important pour lui permettre d'agir plus facilement et plus rapidement. Il peut également s'agir d'un choix stratégique de la part des hommes politiques qui auraient eu, en cas d'échec du *WaterFront* par exemple, la possibilité de désigner un coupable suffisamment médiatique pour l'expliquer et se désengager de leur propre responsabilité. À l'inverse, il est très probable que forts de cette autonomie, de la très grande confiance que leur accordaient les élus locaux et au vu des succès de la WRC, les membres de l'Agence aient surpassé leur cadre d'action primaire. Ils se sont finalement positionnés comme les uniques interlocuteurs des investisseurs, des partenaires de premier plan des institutions et des autres échelons politiques en devenant plus que des ambassadeurs de la ville : de véritables aménageurs et décideurs.

En septembre 2010, les Regional Development Agencies, comme Advantage West Midlands qui participait pour 25 %^{206 207} au financement de l'Agence de régénération urbaine de Walsall ont commencé à réduire leurs subventions. Les autorités politiques de Walsall ont déclaré ne pas pouvoir compléter cette somme et ont décidé de fermer l'agence quelques semaines après l'annonce. Dans un premier temps, AWM et Homes and Communities Agency²⁰⁸ n'ont annoncé qu'une réduction de 10 % de leur apport financier pour les agences de régénération urbaines à partir de mai 2010 pour le reste de l'année. La municipalité aurait probablement pu trouver les 40 000 £ nécessaires ou la Walsall Regeneration Company aurait pu fonctionner avec un budget réduit pour terminer l'année. Les autorités

²⁰⁶ 200 000 £ sur un total de 750 000 £ pour l'année 2010 (<http://www.planningresource.co.uk/Business/article/1018402/Walsall-Regeneration-Company-close/>)

²⁰⁷ D'après P. Cromar ancien Chef exécutif de la WRC interviewé en mai 2008

²⁰⁸ Nouvelle appellation d'English Partnership

municipales, via Mike Bird, conseiller municipal et membre du conseil d'administration de la WRC, s'exprimaient ainsi en juillet 2010 : « *La décision de fermer la WRC était inévitable au vu de la très forte diminution des fonds qui avait mis la compagnie dans une situation délicate* »²⁰⁹. La fermeture rapide de l'agence a été « d'un commun accord entre les membres de la WRC et les autorités municipales »²¹⁸. Nous pouvons nous interroger sur la vitesse à laquelle l'agence a été fermée et encore plus sur les raisons du remplacement de son directeur par des élus du conseil municipal qui, sous réserve de maintenir la continuité des actions, ont placé un élu local pour faire l'intérim. Plusieurs départs avaient été enregistrés à la Walsall Regeneration Company depuis fin 2009, avec notamment la mise en retraite anticipée, avec effet immédiat, de Peter Cromar, alors Directeur général et figure emblématique de l'agence qu'il avait représentée dans les congrès et les réunions officielles pendant plusieurs années. M. Cromar avait expliqué son départ par des pressions et un stress intense alors que les programmes lancés étaient en train de se concrétiser²¹⁰. Son départ était également consécutif à celui du président de la WRC, M. Reid, pour des raisons semblables. Les membres fondateurs partis, c'est un retour en force des politiques dans le processus de régénération de Walsall et dans les médias qui a eu lieu ; ce retour sur le devant de la scène coïncide avec la concrétisation physique de l'immense projet des *Waterfronts*²¹¹ : les bâtiments sortent de terre et les premières phases de livraisons ont commencé. Jusqu'alors, c'était un travail peu visible et très technique que la WRC avait effectué, difficilement valorisable lors de campagnes électorales ; le second grand projet, le Gigaport²¹² a lui-même une visibilité réduite puisqu'il consiste essentiellement en l'amélioration des infrastructures de haute technologie et des réseaux pour offrir des surfaces commerciales et des bureaux de très bonne qualité. En 2010, un autre projet phare prend également forme sur le territoire avec le début des travaux du centre Tesco et, en 2011, l'achèvement du Manor Hospital (en **M** sur la Fig. 37). Il s'agit d'un véritable retour en force des élus dans la politique d'aménagement de leur ville. Ils prennent la charge (visible ?) de travail de la WRC et assurent les représentations lors des inaugurations et des réunions publiques de présentation de l'avancée des travaux et des projets. Nous pouvons émettre des doutes raisonnables quant au parfait remplacement d'une équipe de cinq spécialistes du marketing territorial et des relations avec les entreprises par un élu aussi compétent qu'il puisse être. L'intérim s'est, au final, transformé en un poste pérenne, la fonction de directeur général étant confiée à l'élu installé à la tête de l'agence. Les *Waterfronts*²¹³ étant lancés et les travaux bien avancés, ils ne nécessitaient plus un grand investissement de la part de la WRC qui s'était focalisée sur le Gigaport et sa recherche de nouveaux partenaires commerciaux et institutionnels.

L'implication des autorités municipales dans la régénération de leur territoire est variable, suivant les situations et le contexte politique et économique, avec une implication plus forte lors de la livraison des programmes et lors des échéances électorales comme à Walsall ou Nowa Huta. Le revirement effectué a été la conséquence d'une convergence de facteurs comme, pour Walsall, la réduction des subventions de l'Etat et l'aboutissement des premiers

²⁰⁹ « *The decision to close the WRC was unavoidable given the severe funding position in which the company found itself.* » <http://midlandsbusinessnews.co.uk/2010-07/walsall-regeneration-company-to-close-due-to-cut-in-funding.aspx>

²¹⁰ Entretien avec M. Cromar et <http://www.birminghampost.net/birmingham-business/birmingham-business-news/commercial-property-birmingham/2009/12/07/walsall-regeneration-boss-peter-cromar-quits-65233-25338180/>

²¹¹ Le programme immobilier est divisé en trois parties distinctes : le *Waterfront* Sud, le *Waterfront* Nord et le *Waterfront* Lex.

²¹² Voir chapitre 7.

²¹³ Lorsque *waterfront* est utilisé avec un *w* majuscule, nous désignons le projet de construction des *waterfronts* Nord, Sud et Lex de Walsall.

projets ou, à Nowa Huta, avec les cinquante ans de la fondation du quartier, l'inauguration des Prairies et les élections municipales. Le réengagement des mairies dans l'aménagement est donc un choix motivé, même s'il se fait le plus souvent très rapidement et avec une impression de précipitation. La reprise en main est néanmoins perçue comme la récupération d'un investissement humain et financier dans la perspective de nouvelles élections ou pour faire face à des problèmes internes.

Ces calculs politiques étaient moins marqués lorsque les municipalités ont fait appel aux structures extra-locales. C'est en lien avec leur héritage socio-économique « pour ne plus faire les mêmes erreurs que dans le passé » comme l'exprimait le premier adjoint au Maire de Bilbao²¹⁴ à propos de la création de Bilbao Ria 2000. Ces erreurs avaient été de ne pas comprendre les enjeux de concurrence qu'il pouvait y avoir et de ne pas s'impliquer dans la relation que peuvent avoir les entreprises avec le territoire. Les thèmes de concurrence et de marketing territorial prenaient alors tout leur sens ; celui de réseaux, de partenariats et d'attractivité également. La reconnaissance de la non compétence des structures municipales ou régionales à effectuer ce genre de mission a également été une conséquence de la reconnaissance de la crise : « nous, autorités municipales, sommes conscientes de nos défauts et ne pouvons les corriger seules ». La mise en place d'intermédiaires correspondant plus aux réalités économiques et politiques a semblé nécessaire. Que l'apparition de ces nouveaux acteurs ait été endogène-altruiste (initiative locale comme à Bilbao) pour le bien du quartier, endogène-politique (à Nowa Huta pour la reconquête d'un quartier électoralement puissant) ou exogène (via le gouvernement central pour le Black Country), elle n'a en aucun cas été imposée par des niveaux politiques supérieurs ni perçue comme telle par les autorités municipales, mais plutôt comme une nouvelle opportunité d'agir.

Cependant, même si les municipalités ont démontré qu'elles pouvaient rapidement reprendre en main leurs politiques de régénération urbaine, malgré l'implication d'autres acteurs, leur marge de manœuvre semble réduite face aux pressions légales des régions et des Etats. Les plans d'aménagement commandés aux entreprises extérieures soulignent clairement cette dépendance rendant l'action des élus locaux complexe.

6.3.3 La difficile place des autorités municipales dans la régénération de leur territoire

Le va-et-vient qu'opèrent les municipalités des anciens territoires de l'industrie lourde avec les intervenants extérieurs, mandatés, ne peut pas se produire avec tous les acteurs de l'aménagement urbain. En effet, la hiérarchisation territoriale et politique amène à une forme de domination des règles établies par l'Union Européenne, les Etats et les Régions sur ce que peuvent ou ne peuvent pas faire les mairies sur leur commune. La dépendance peut être législative avec la suprématie des lois nationales sur les motions adoptées au niveau local ou régionale ; les directives des Conseils régionaux, quelles que soient leurs formes, sont elles aussi supérieures aux velléités locales. Cette dépendance peut être également financière, comme avec les subventions européennes assujetties à des pratiques et à des choix particuliers, tels les enjeux du développement durable ou de l'implication des citoyens. Peu importe les options d'aménagement choisies, aucune ne doit pouvoir entrer en conflit avec les échelons supérieurs, sous peine de voir les programmes et les politiques de régénération annulés. Le *Plan d'implantation du Canalside Quarter* de Wolverhampton comme ses homologues anglais, basques ou bien

²¹⁴ Lors d'un entretien en mars 2009 à la mairie de Bilbao.

polonais, comporte une section consacrée à l'inclusion des programmes mis en place dans un « contexte politique ». Celui-ci mentionne, par exemple, que « *le canalside quarter ne peut pas être considéré comme isolé mais qu'il doit se situer dans un contexte plus large avec le centre-ville (de Wolverhampton) et, au-delà, avec les politiques nationales et locales déjà en place* »²¹⁵. Le *Plan de revitalisation du Vieux Nowa Huta* contient des termes similaires concernant l'aménagement du quartier.

Tab. 32 – L'influence de l'Europe, de l'Etat et de la région dans les plans de régénération locaux

	Europe	Etat	Région
Black Country	Stratégie Territoriale Européenne Charte de Leipzig Schéma de Développement de l'Espace Communautaire ²¹⁶	<ul style="list-style-type: none"> • Heritage Economic Regeneration Scheme • Urban Task Force Report « Towards an Urban Renaissance » • Planning and Compulsory Purchase Act 2004 • Planning Policy Guidance Notes/ Planning policy Statements²¹⁷ 	<ul style="list-style-type: none"> • Regional Spatial strategy • West Midlands Economic Strategy • Regional Planning Guidance for the West Midlands (RPG 11 1998-2004) • West Midlands Local Transport Plan • West Midlands Area Multi Modal Study and Regional Transport Strategy
Bilbao		Pas de plans nationaux mais contrôle via les ministères en charge de la politique territoriale et celui de l'Economie et des Finances	Directrices de Ordenación Territorial
Nowa Huta		Metodyka przygotowania i oceny programu rewitalizacji w ramach MRPO na lata 2007-2013	Malopolska Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013

Source : élaboration personnelle.

La répartition du pouvoir d'aménagement entre Etats et Régions reste très dépendante de la structure et de l'organisation politique de chaque pays. L'autonomie de l'Espagne s'est traduite par une série de lois (Loi 4/1990 du 13 mai, décret 28/1997 du 11 février du Pays basque) pour élargir l'autonomie des régions, l'aménagement du territoire étant déjà une compétence exclusive des Communautés Autonomes garantie par la Constitution du pays. Dans le cadre de la Comunidad Autonoma d'el Pais Vasco (CAPV, Communauté autonome du Pays basque) cette liberté d'action s'est reportée sur la *Diputación Foral de Vizcaya*, échelon politique situé entre la région et les communes, qui est chargée de l'aménagement du territoire (Fernandez de Cordoba, 2006). Le gouvernement régional met

²¹⁵ « *The canalside Quarter cannot be considered in isolation but within the context of wider issues within the town centre and beyond, integrating with existing national and local policy* », Policy Context 2.10, *Wolverhampton Canalside Quarter Implementation Plan*, p. 4.

²¹⁶ Commission Européenne (1999) SDEC (Schéma de Développement de l'Espace Communautaire), *Vers un développement spatial équilibré et durable de l'UE*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Italie, 94 p.

²¹⁷ En cours de modification pour devenir des *Planning Policy Statements*.

cependant en place les Directrices de Ordenacion Territorial (DOT, lignes directrices d'aménagement du territoire) qui sont des recommandations très générales ciblant des aspects peu précis de l'aménagement de la région et de son organisation. Peu d'obligations directes sont adoptées et il s'agit, dans la plupart des cas, de consignes pour la rédaction des plans d'aménagement locaux et des relations entre les différents acteurs. La mise à jour effectuée par le gouvernement basque au tout début de l'année 2012 va à l'encontre des résolutions adoptées au milieu des années 1990, prévoyant de donner plus de pouvoir aux échelons inférieurs, et une véritable lutte de pouvoir a eu lieu entre la région et la *Diputación* pour le contrôle de l'aménagement du territoire. Aujourd'hui, c'est un point de vue global que donnent les DOT sur des aspects du territoire très similaires à ceux de l'Union Européenne : développement durable, innovation, réseaux (Paris, 2008). Seules trois zones sont plus particulièrement concernées par ce plan, Bilbao et Vitoria-Gasteiz et Donostia-San Sebastian (Fig. 8). L'encadrement de l'action sur Bilbao et son agglomération se fait au nom d'une transformation industrielle inachevée (en 2011, 25 % des terres industrielles de la région y étaient concentrées ; Euskal Hiria NET, 2012) et du poids qu'a la métropole sur toute la région. Les grandes infrastructures de transports sont les plus concernées (aéroport de Bilbao, réseau ferré à grande vitesse, port) pour donner à la région et à sa capitale culturelle et économique le rayonnement qu'elles méritent.

Cet intérêt pour les centres névralgiques potentiels est également un des points clefs des stratégies régionales des West Midlands et de Małopolska : les centres urbains sont mis en avant pour leur capacité polarisatrice tout comme pour leurs besoins de régénération économique, sociale et urbaine ; une stratégie commune à la majorité des régions d'Europe. La particularité de ces plans d'aménagement régionaux comprenant des ATIL est le volet le plus important concernant la régénération des industries, des friches industrielles et l'attention toute particulière portée à l'emploi et à la reconversion des personnes. Les autorités régionales ont toutes intégré la crise économique qui a secoué leurs territoires et veulent éviter au maximum que cela se reproduise à cause, selon elles, de l'aveuglement des échelons inférieurs. En imposant une vision voulue comme plus globale que celle des municipalités, elles se positionnent en acteurs responsables qui pensent au futur pour le bien de tous. La pression est donc plus importante sur les élus des ATIL que sur leurs homologues ayant des économies originellement plus diversifiées. Les plans d'aménagement régionaux s'en ressentent tout comme les rapports de forces entre les villes et leurs institutions régionales. La région va apparaître comme une aide précieuse qui cherche à redynamiser l'espace urbain, comme c'est le cas dans le Black Country où AWM intervient dans la gestion des difficultés particulières aux ATIL tout en s'appuyant sur les forces locales pour le plan d'aménagement. Comme nous l'avons vu, elle a laissé le soin au Black Country Consortium de préparer le volet Black Country de la Regional Spatial Strategy (RSS, Stratégie spatiale régionale), et les municipalités se sentent vraiment intégrées au processus les concernant. Au contraire, en Pologne, l'Office du Maréchal se veut au-dessus des autres échelons politiques et son rôle est de rendre ses recommandations obligatoires sans s'impliquer au niveau local. Que ce soit pour le Forum pour Nowa Huta, ou pour les services techniques de la mairie de Cracovie ou pour ses élus, tous semblent en farouche opposition avec l'autorité régionale perçue comme déconnectée des réalités du terrain. Dans le Pays basque, la région n'est pas censée pouvoir agir sur l'aménagement du territoire, mais elle possède plutôt des compétences très précises et sectorielles : transport, environnement, qualité de vie, etc. La *Diputación Foral* est la détentrice de ce pouvoir garanti par la constitution espagnole, mais le gouvernement basque conteste régulièrement et de manière très virulente cette « décentralisation » afin de faire modifier les lois en cours. À l'heure actuelle, l'impact du conflit opposant la

Diputación et la région reste limité grâce aux structures informatives (Bilbao Metropoli 30) et politisées (Bilbao Ria 2000) qui favorisent le consensus et le dialogue.

La marge de manœuvre des municipalités dépend clairement des relations qu'elles entretiennent avec la Région ; le rôle des structures de dialogue implantées sur le territoire va être essentiel en cas de tensions. Nous pouvons supposer que le climat difficile empoisonnant les relations entre la mairie de Cracovie et la région vient de cette absence de structure de coopération. À Bilbao, alors que Région et *Diputación* sont en guerre ouverte, les projets ne sont pas bloqués pour autant puisque Bilbao Metropoli 30 ou Bilbao Ria 2000 rassemblent tous les acteurs locaux qui peuvent jouer un rôle de facilitateurs / médiateurs. En rassemblant intervenants et observateurs au sein d'organismes tiers, les synergies sont favorisées et permettent de pacifier les relations conflictuelles dans un espace neutre comme l'association BM30. Au final, ce sont les politiques de régénération et les habitants qui en ressortent gagnant avec une meilleure coordination entre les acteurs et une plus grande intégration des politiques.

Conclusion

Les jeux d'acteurs de la régénération urbaine sont en constante mutation depuis les crises économiques des années 1970, avec la transformation des éléments politiques et économiques faisant évoluer le rôle traditionnel de tous les rapports de force. La construction européenne a progressivement intégré la reconversion industrielle et, par extension l'aménagement du territoire, comme un champ d'action prioritaire sur lequel elle pouvait et devait intervenir. Pour que son action se fasse, il a fallu que les Etats acceptent de renoncer à une partie de leurs pouvoirs d'intervention, tout en restant présents de manière directe ou indirecte via les CCI²¹⁸ ou les structures intermédiaires qui jouent un rôle de relais des politiques nationales. Les gouvernements centraux gardent cependant un rôle de *power container*²¹⁹ « même si son rôle de « colle » qui maintient les Etats traditionnels [...] a commencé à se dissoudre » (MacLeod & Jones, 2007, p.296). Ils se veulent néanmoins toujours être les garants de l'équité entre leurs Régions et leurs communes via une déconcentration des politiques sociales reliées au logement, à l'exclusion et à la pauvreté. À West Bromwich, dans le Black Country, Londres s'implique dans le *Greets Green Partnership* pour financer la réfection d'un quartier entier figurant parmi les dix plus pauvres d'Angleterre, rénover, maison après maison, rue après rue, l'isolation, les réseaux de chauffage, d'alimentation en eau et d'électricité de centaines de logements. Ce sont également les Etats qui conservent la décision et le financement des grands travaux de type keynésien affectant un territoire supra régional ou nécessitant une approche dépassant les conflits entre régions pour l'obtention ou le refus de telles structures, comme des autoroutes, des centres d'enfouissement de déchets, un aéroport, etc.

Le désengagement des Etats de la régénération urbaine s'est fait sous l'impulsion de deux phénomènes majeurs : la montée en puissance d'une structure supranationale contraignante, l'Union Européenne, et l'intégration de valeurs issues du secteur privé dans les processus d'aménagement du territoire. Avec la création d'institutions et la signature d'accords politiques pour une mutualisation des ressources financières, les Etats ont accepté de suivre et de favoriser la création d'une nouvelle organisation dans la construction spatiale, ce qui implique de nouvelles normes et de nouveaux modes d'action auxquels ils n'étaient pas habitués. Les

²¹⁸ Chambre de Commerce et d'Industrie appelée à Bilbao « Comarca »

²¹⁹ Entendu ici comme « garant de la cohésion sociale dans la société ».

directives européennes ont contourné le fait que l'aménagement ne soit pas une compétence de l'Union, et la multiplication des fonds structurels a favorisé de nombreuses politiques publiques rendant l'UE indispensable au développement des régions et des villes. Le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC)²²⁰, bien que critiqué (Santamaria, 2009), met en avant, comme les autres textes européens, le rôle que doit prendre la Région dans l'aménagement du territoire mais également les grands thèmes sur lesquels doivent se focaliser les politiques d'action publique. Les politiques intégrant la gouvernance, le développement durable, la reconversion industrielle, l'innovation, etc. sont valorisées et soutenues financièrement. Dans nos Anciens Territoires de l'Industrie Lourde, ces aides financières sont particulièrement importantes et parviennent à conditionner bon nombre de programmes. Ces fonds étant distribués via les autorités régionales, ces dernières deviennent des acteurs très puissants du « nouvel ordre » de la régénération urbaine se positionnant en tant que relais de l'Etat et « banquiers » de l'aménagement local. Les différentes déclinaisons politiques au niveau régional deviennent des forces de propositions et elles ont un pouvoir d'influence très important, qui se concrétise par la mise en place, à leur propre niveau, de plans d'aménagements contraignant pour les communes (*RPG 11* pour l'Angleterre, *Programme opérationnel* pour Małopolska ou les *Directrices de Ordenación* du Pays basque). De fait, les municipalités doivent prendre en compte non seulement leurs problématiques locales mais également les rapports de force entre acteurs et les influences régionales, nationales et européennes tout en luttant dans un climat de concurrence territoriale accrue. Pour maximiser leurs chances de régénération, les élus confient, depuis les années 2000, une partie de leurs prérogatives d'actions à des entreprises (publiques et privées) et à des regroupements d'acteurs issus de la société locale en lien avec les échelons supérieurs. On assiste alors à une certaine privatisation de l'aménagement où rentabilité et marketing côtoient des termes comme régénération sociale ou développement culturel avec des élus relégués au second plan. Celle-ci s'accompagne d'une véritable « chasse à la subvention européenne » dont est chargée une partie des agences de régénération urbaine.

Dans ces relations complexes entre tous les acteurs, des oppositions, des coopérations ou des collaborations vont se mettre en place via des structures mettant en rapport les forces vives et les responsables politiques. Des forums, des associations, des groupes de pression ou de défense s'organisent de plus en plus avec la montée en puissance du sentiment par la société civile qu'elle peut réellement changer les choses et agir de manière pertinente sur sa ville ou son quartier. Cependant son action, bien que promue et rendue indispensable par l'Union Européenne, ne va pas modifier les grands projets et les grandes tendances de la régénération urbaine du continent qui vont se concentrer sur un nombre réduit de solutions et de politiques.

²²⁰ Entretien à la Mairie de Bilbao en mars 2009.

Chapitre 7

L'uniformisation des grands projets de régénération urbaine

Une tendance générale des programmes de régénération urbaine à partir du milieu des années 1990, et plus particulièrement dans les années 2000, est la constitution de grands programmes sur des infrastructures importantes. Les surfaces concernées, les coûts et la communication / médiatisation, etc., font partie des critères qui ont connu une hausse générale dans l'Union Européenne ; et les programmes de grande taille physique et symbolique sont devenus quasiment une norme même pour les villes moyennes (Swyngedouw, Moualaert, Rodriguez, 2002). Le projet devient alors un outil politique et urbain majeur dans son sens premier : « *Une situation dans laquelle l'action collective est organisée autour d'un nombre d'acteurs relativement restreint en nombre, mobilisés pour remédier à un problème précis ou pour prendre en charge les difficultés d'un territoire circonscrit, sur un temps limité* » (Pinson, 2005, p. 201). Puisqu'il est construit par les acteurs dominants, le projet est sujet aux tendances, aux pratiques et aux idéologies mais il est également le fruit d'un consensus dégagé lors du processus de mise en place de celui-ci. Il est donc, par définition, un élément de mobilisation sociale qui a pour but de « *pérenniser des groupes d'acteurs solidarisés par le partage des mêmes objectifs* » (Pinson, 2005, p. 199). Alors que les actions passées s'appuyaient sur des ressources financières importantes héritées des trente glorieuses, la tendance depuis les années 1980, est à la diminution des dépenses publiques. Les projets de nouvelle régénération s'appuient sur des ressources locales qui peuvent être cognitives (un domaine d'expertise nouveau comme le développement durable), politiques (l'implication d'un homme politique non intégré au processus originel) ou encore financières. Une des nouveautés est la prise en compte, de plus en plus souvent, des entreprises, dans les projets d'aménagement et les processus de décision. Celles-ci deviennent également des cibles pour ces politiques, surtout au niveau de la ville ou du quartier. Ceci amène au renforcement de l'autonomie des centres urbains avec un retour au local favorisant la rationalisation des ressources. Ce phénomène tend à modifier l'approche globale en faisant plus (situation de crise locale) avec moins (diminution des aides de l'Etat) et donc en innovant dans l'approche du territoire.

Une de ces innovations est la nouvelle utilisation du plan d'aménagement qui passe d'outil principal pour la mise en place des politiques publiques à l'incarnation d'un projet. Le document de planification n'est plus un moyen d'atteindre des objectifs, mais il symbolise le futur en révélant les opportunités locales. Les documents établis tiennent mieux compte de besoins locaux et le projet donne davantage de souplesse à l'action car il se contente d'indiquer

des tendances alors que le plan spatialise une réglementation. Les autorités municipales de Cracovie l'ont bien compris puisque seule une petite portion de l'espace urbain est concernée par la mise en place de plans stratégiques précis, le reste, et plus particulièrement les espaces ayant un fort besoin de régénération, sont laissés libres. À Bilbao, le plan pour Abandoibarra, le quartier du Guggenheim, a été modifié pour correspondre davantage aux besoins des promoteurs immobiliers intéressés à investir de nouveau dans le quartier. Adaptation, compétitivité et concurrence deviennent des valeurs cruciales dans ces nouvelles pratiques et imprègnent l'ensemble des façons de faire de la régénération urbaine.

Cette nouvelle approche a été identifiée par Ceballos pour qui ces villes ont une régénération qui se rapproche des entreprises : « ... *créer de nouveaux lieux, de nouveaux paysages d'entreprises très souvent gouvernés par la logique des mega-projets urbains, composés de bâtiments spectaculaires et d'infrastructures de culture comme les théâtres, les musées, les stades et les salles de concerts et d'autres structures de spectacles et de loisirs* »²²¹ (Gonzales-Ceballos, 2004, p.177).

Ces modifications amènent à la concentration des ressources humaines, financières et médiatiques sur un nombre réduit d'espaces et de structures. Ces politiques se concentrent ainsi sur des « *key projects* » ayant une capacité affirmée à jouer le rôle d'emblèmes territoriaux (*flagship, landmark*) et de servir de leviers pour d'autres aspects de la stratégie globale. Un espace public nouveau en découle alors et celui-ci va être construit avec soin dans le but de changer le territoire et son image, et ainsi permettre la transformation économique de la ville.

Cette dernière devient, dès lors, un moteur de l'économie des pays dont l'action s'avère décisive dans la tertiairisation des territoires et la gestion des crises industrielles (McCarthy, 1996, p. 549). Le passage de l'industrie aux services va notamment se concentrer sur les friches industrielles des grandes entreprises situées sur les fronts d'eau localisés au cœur des villes. Ces espaces autrefois répulsifs sont au centre des stratégies de renouveau de l'image pour attirer de nouvelles entreprises, de nouvelles populations et reconquérir un espace abandonné. Dans cette logique de reconquête, des musées sont essentiellement implantés sur « *les ruines et les cendres du passé industriel* » (Aruti, 2004, p. 174). Ce procédé renforce une symbolique et une rhétorique de renouveau commune à tous les ATIL. La renaissance se retrouve même dans le choix du vocabulaire employé où l'on passe de *régénération* à *revitalisation* à la mairie de Cracovie pour « redonner vie à Nowa Huta » (entretien avec M. Ptaszek, en charge de la stratégie de développement de la ville). Les *waterfronts* et les musées vont participer à cet élan de transformation avec plus ou moins de succès mais en représentant l'espoir d'acteurs locaux et des populations des villes en crise.

7.1. Les *waterfronts* (ou fronts d'eau), un nouvel eldorado urbain

Sous l'appellation généraliste de *Waterfront* se cachent des espaces qu'une terminaison anglophone spécifique a tenté de préciser en déclinant le terme suivant sa localisation ou le type d'espace aqueux. On retrouve ainsi parfois les *riverfronts*, « fronts de rivière » (Mack 2006) que l'on distingue des *seafronts*, « fronts de mer » (Hansen, 2006 ; Hart, 2007) et le

²²¹ « ... *to create new places, new entrepreneurial landscapes very often governed by the logic of mega-urban projects, flanked by spectacular buildings and cultural infrastructure like theatre, museums, Waterfronts, stadiums or concert hall architecture of spectacle/ advertising.* ».

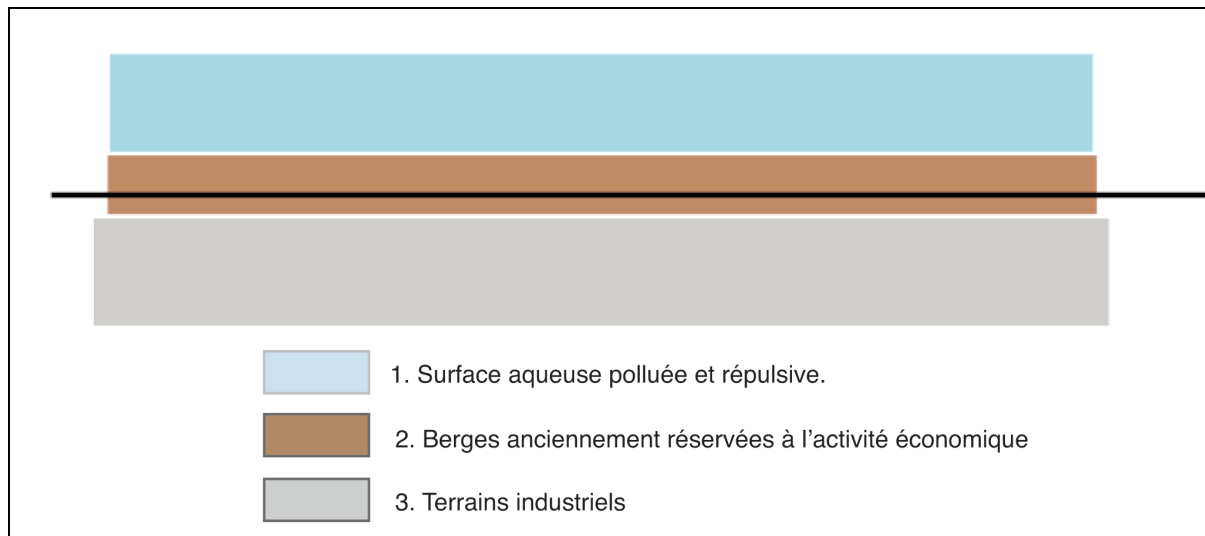
waterside, « bord de l'eau », qui est perçu comme une frontière pour l'ensemble des espaces. Cependant, l'immense majorité des auteurs utilise le terme de *waterfront*²²², autant pour des raisons de commodité linguistique que pour les valeurs qu'il est censé représenter. Le *waterfront* est aujourd'hui associé à un ensemble d'images très positives et à une forme de vague de modernisme, d'une régénération porteuse d'espoir de renouveau pour les habitants et de bénéfices financiers importants pour les promoteurs immobiliers. L'ultra médiatisation de ces politiques favorise la mise en place d'une nouvelle image si précieuse aux Anciens Territoires de l'Industrie Lourde.

Le nouvel intérêt des élus et des entrepreneurs privés dans le redéveloppement des *waterfronts* est devenu mondial depuis la diffusion au grand public de différents succès comme celui des Docklands de Londres dans les années 1990, perçus comme la première initiative en la matière. Ces acteurs locaux oublient que, en réalité, la régénération de ses espaces particuliers est née aux Etats-Unis avec, dans le rôle des précurseurs, Baltimore et Boston. À partir des années 1970, c'est toute l'Amérique du Nord qui a redécouvert les fronts de mer, de lac ou de rivière et ces nouvelles pratiques ont été diffusées en Europe puis dans le reste du monde. Aujourd'hui, même quand la ville ne possède pas un front d'eau, celui-ci est créé, comme à Tianjin, quatrième ville chinoise, qui a bâti un lac artificiel associé à un espace de tourisme et de loisirs très important. Les *waterfronts* sont d'anciens espaces industriels et portuaires qui ont été perçus pendant des dizaines d'années comme des cicatrices nauséabondes et polluées irradiant le cœur des villes. Ils sont récemment devenus des espaces convoités, source de beaucoup d'espoirs pour les municipalités cherchant un second souffle. Les politiques de régénération qui les concernent mettent en place des éléments « universellement reconnus », participant à l'homogénéisation de ces espaces et essentiels au développement tertiaire. Ce processus, qui s'est diffusé à travers le globe, a engendré, la plupart du temps, une atténuation des spécificités culturelles et historiques locales, voire leur quasi disparition. Sur nos trois espaces urbains, seuls deux ont choisi d'appuyer leurs politiques de régénération sur ces *waterfronts*. L'absence d'action de ce type en Pologne illustre bien les difficultés et les tensions qui peuvent apparaître lors de la régénération de ces espaces. Les fronts d'eau se composent de trois ensembles paysagers principaux entraînant des problématiques de gestion bien différentes : l'espace aquatique, les berges et les terrains industriels.

La vie animale et végétale y a souvent disparu et des déchets en tout genre sont déposés au fond de l'eau ; des odeurs se dégagent rendant les espaces contigus peu aménagés pour d'autres activités (1, Fig. 40). Leur accessibilité et leur aménagement dépendaient des activités des entreprises adjacentes (2, Fig. 40). En général, celles-ci étaient occupées par des quais de marchandises permettant l'approvisionnement des industries et le transport de leurs produits vers leurs clients, que ce soit sur les fronts de rivière ou de mers, des infrastructures de chargement peuvent être conservées. Dans l'immense majorité des situations, des voies de chemin de fer sont associées à l'ensemble et desservent les entreprises en complément ou en remplacement des voies navigables comme à Minneapolis (Mack, 2006), Bilbao (Zumalde, 2002) ou Chartim (Jacobs, 2003). L'ensemble des utilisations rend l'accessibilité aux personnes non reliées à l'entreprise située sur les berges, très difficile, voire impossible. Ces berges sont les interfaces entre l'*hinterland* urbain et un espace de production / vente plus lointain mais les liaisons sont strictement économiques et non sociales ou environnementales.

²²² Nous utiliserons également ce terme plus en adéquation avec notre étude et son contexte en matière de régénération et de terrains de recherche.

Fig. 40 – Éléments constitutifs d'un *waterfront* avant régénération



Source : Elaboration personnelle.

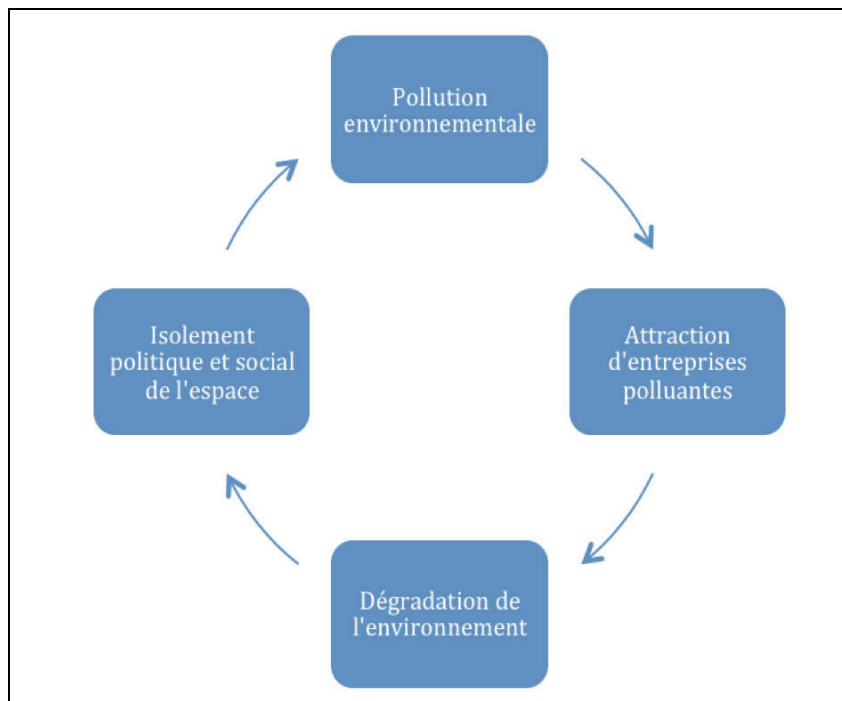
Pour les entreprises implantées depuis plusieurs décennies, à l'époque de la croissance économique et avant l'avènement des chemins de fer comme moyen préférentiel de transport, ces espaces ont toujours été attractifs (3, Fig. 40). Les usines constituent un tissu tant horizontal que vertical avec plusieurs générations d'implantations suivant les différentes motivations premières. À l'origine, les entreprises cherchaient dans ces espaces de *Waterfront* un accès à un mode de transport peu coûteux et capable d'assurer l'acheminement de marchandises lourdes comme les minerais, le bois ou les métaux. Par la suite, le second type d'implantation sur ces berges a été motivé, d'après Solzman (1969), par un facteur immobilier. La dégradation des *waterfronts* a rendu le prix des terrains bien moins élevé que d'autres espaces dédiés au secteur secondaire, si bien que la première motivation des industries des années 1960 est financière et seules 5 % des entreprises s'implantant sur les fronts d'eau (essentiellement de rivières et canaux) à Chicago entre 1950 et 1968 avaient une réelle utilisation de l'eau pour le transport ou leur production (Solzman, 1969, p. 457). Le potentiel accès à un transport fluvial a permis aux entreprises situées sur ces interfaces de mettre en concurrence les entreprises de chemin de fer avec celles des navires de commerce et à négocier de meilleurs tarifs. Dans un premier temps, les entreprises s'implantaient sur les *waterfronts* essentiellement pour une question de transport, ce n'est qu'après une première pollution, non régulée et non traitée, qu'une deuxième vague d'entreprises est arrivée. En s'installant sur un espace déjà dégradé, des entreprises polluantes ont ciblé spécifiquement ces terrains afin de profiter du contexte environnemental pour effectuer des rejets dans l'atmosphère en les « incluant » dans la masse globale ; le phénomène est ainsi rendu plus discret.

Ces caractéristiques des *Waterfronts* liées à un espace urbain et économique en crise vont former un cercle vicieux les rendant de plus en plus répulsifs pour les habitants et les potentiels investisseurs immobiliers et industriels.

Occupés exclusivement par les industries pendant 200 ans, les *waterfronts* ne sont entrés que tardivement dans un processus de régénération et de nombreux élus ont baissé les bras face à l'ampleur de la tâche. Des investisseurs ont également renoncé à cause de la multiplicité des problèmes induits par la dégradation des berges, de l'eau et des terrains adjacents.

Cependant, dès les années 1960, des scientifiques se posent la question du devenir de ces espaces qui continuaient à servir de terre d'accueil aux industries en leur prédisant un avenir tertiaire grâce à une intervention étatique.

Fig. 41 – Le cercle vicieux des *Waterfronts* dégradés



Source : Elaboration personnelle.

Occupés exclusivement par les industries pendant 200 ans, les *waterfronts* ne sont entrés que tardivement dans un processus de régénération et de nombreux élus ont baissé les bras face à l'ampleur de la tâche. Des investisseurs ont également renoncé à cause de la multiplicité des problèmes induits par la dégradation des berges, de l'eau et des terrains adjacents. Cependant, dès les années 1960, des scientifiques se posent la question du devenir de ces espaces qui continuaient à servir de terre d'accueil aux industries en leur prédisant un avenir tertiaire grâce à une intervention étatique.

Solzman (1969) et Wood (1964) concluent ainsi leurs publications sur le sujet de la même manière et d'une façon prophétique, sachant que la régénération du premier *Waterfront* à Baltimore sera lancée seulement quelques années après leurs travaux : « *Le meilleur développement pour les espaces à proximité des front d'eau peut être approprié pour des parcs et des structures de loisirs utilisés pour améliorer l'image de la ville centrale et pour améliorer les aménités et la qualité de la vie dans la zone. Peut-être que ces activités non industrielles auront un bénéfice immense pour les villes* »²²³ (Solzman, 1969, p. 462). « *Les fronts d'eau contiennent un très grand potentiel pour l'imagination de nouveau design urbain. À long terme, l'acquisition de tels espaces peut être LA solution [aux problèmes de régénération]* »²²⁴ (Wood, 1964, p. 149).

²²³ « *The best development for close-in riverfront lands may well be for parks and recreational uses to enhance the « image » of the central city and to upgrade the amenities and quality of life in this area. Perhaps such non-industrial uses will ultimately prove to be of greatest benefit to the city* ».

²²⁴ « *Waterfront sites contain much more potential for imaginative design. In long run, public ownership of shoreline may be the answer* ».

7.1.1. Les caractéristiques générales de l'aménagement des *Waterfronts*

L'intérêt, de la part des professionnels de l'aménagement et des élus, a été très tardif car, au-delà de la très forte pollution dont ils étaient victimes, ces espaces ont longtemps été perçus comme une frontière de compétence ; un sentiment renforcé par le croisement des organismes publics gérant les parcelles terrestres et les espaces aqueux. Cependant, comme nous l'avons expliqué précédemment, la régénération des quartiers situés sur les *waterfronts* est dépendante de l'aménagement et du nettoyage des fleuves, canaux et côtes. Ces distinctions accroissent la complexité de tout programme immobilier qui doit résoudre des problèmes de pollution dont les causes sont souvent multiples et, dans le cas des fleuves et des canaux, dont les sources sont localisées à l'extérieur du territoire où s'applique la politique de régénération. Dans le cas de Bilbao, la pollution du Nervión n'était pas uniquement due aux entreprises occupant anciennement ces terrains, bien que celles-ci effectuent tout de même leurs rejets dans le fleuve (Fig. 42). Les rejets étaient également effectués par des entreprises situées plus en amont comme à Cracovie où la Vistule passe par la région minière et industrielle de Silésie et arrive dans la métropole polonaise en étant déjà très lourdement chargée en métaux lourds et autres poisons.

**Fig. 42 – Exemple de pollution dans le Nervión en 1976
dans le quartier d'Abandoibarra**



Source : Municipalité de Bilbao.

On aperçoit, sur la figure 42, en haut à gauche, la cheminée d'un des hauts fourneaux des Astilleros Españoles et les rejets qu'ils effectuaient dans le fleuve au milieu des années 1970 ; le Nervión s'écoulant, sur la photo, de gauche à droite²²⁵. Bien qu'impressionnante, cette pollution n'est qu'un rajout à celle des industries situées en amont et nous sommes ici à une

²²⁵ Le cours du fleuve est essentiellement sud-nord, mais il effectue une série de courts méandres dans la métropole basque.

dizaine de kilomètres de l'Océan atlantique ; d'autres industries lourdes sont implantées sur encore six kilomètres. Sur la côte, à l'embouchure, les villes de Santurtzi, Portugalete et Getxo anciennes stations balnéaires réputées (Fig. 8) ont subi de plein fouet cette pollution avec une forte réduction de leur attractivité touristique, si bien que, en Biscaye, la crise de l'industrie lourde n'a pas pu trouver son salut dans le tertiaire de loisirs.

Quels que soient le pays ou la région, c'est un organisme particulier qui détient la gestion des espaces fluviaux ou maritimes, que ce soit pour participer à leur nettoyage ou à leur aménagement. L'autorisation de British Waterways en Angleterre est nécessaire pour tout franchissement des canaux ou aménagement des berges, puisque cet organisme public en est le propriétaire exclusif. De ce fait, tout programme de régénération doit obligatoirement s'informer auprès de cet organisme, ce qui entraîne un surplus de documents administratifs pour effectuer des demandes de construction, et l'utilisation des canaux et des fleuves est dépendante de ces autorisations. Ces organismes sont pourtant peu accessibles et leur participation est toujours peu médiatisée ou connue même pour les acteurs politiques et économiques locaux.

***Encart 10 – British Waterways (BW),
fonctionnement, pouvoir sur l'aménagement et
dépendance politique***

British Waterways a conclu de nombreux partenariats avec des entreprises jouxtant les canaux et les fleuves comme certains pubs et restaurants, avec Scottish & Newcastle Pub Enterprises où elle est copropriétaire de plus de 100 établissements (Balmond, 2005). Ceci lui permet d'élargir ses activités en dépassant la simple gestion des espaces aquatiques intérieurs et d'une partie du nettoyage de l'eau britannique. Elle détient également des parts dans l'approvisionnement en eau du pays et devient un acteur de l'aménagement culturel et environnemental avec un accent plus particulièrement mis sur les loisirs et les péniches.

Pour l'ancien président de British Waterways, « *Les canaux étaient les catalyseurs de la croissance économique il y a deux siècles, et, avec nos partenaires, nous allons les restaurer et les rouvrir aussi vite qu'ils ont été construits à l'origine. Aujourd'hui, les voies d'eau sont toujours des catalyseurs* » (Wehner, 2002, p. 36). Par conséquent, les espaces urbains de *Waterfront* sont soumis à des organismes publics et à un corpus particulier de réglementations qui diffère de celui consacré aux espaces terrestres. Les caractéristiques physiques sont également différentes et les projets d'aménagement doivent tenir compte des risques d'inondations, de l'humidité ou de l'instabilité éventuelle des berges.

Ces nouvelles contraintes en matière d'aménagement sont à mettre en relation avec les territoires dans lesquels nos programmes de régénération ont lieu : des espaces déjà fortement pollués par les industries, avec une multiplication de friches industrielles et ferroviaires. D'ailleurs, dans de nombreux espaces, ces terrains abandonnés côtoient des entreprises toujours en fonctionnement avec des besoins spécifiques que le programme immobilier doit prendre en compte. Ce morcellement de l'espace complique fortement la création de grands projets qui sont devenus la règle pour les *Waterfronts*. La multiplication des propriétaires immobiliers se retrouve en Angleterre avec, dans le Black Country, de nombreuses PME travaillant dans l'industrie des métaux dont la propriété est partagée entre plusieurs associés. Au moment de la vente du terrain, que l'entreprise soit toujours en activité ou non, il faut convaincre et négocier avec chaque personne détentrice des parts de la société. Les délais de lancement des programmes immobiliers sont rallongés, ce qui immobilise les capitaux des promoteurs et bloque l'action. Ces complications ont également lieu quand l'entreprise a fait faillite et que ce sont les créanciers qui sont devenus propriétaires des anciennes usines. À l'inverse, de trop grands espaces sont également un frein

dans le cas de leur localisation dans des ATIL. La Round Oak Steel Works de Dudley ou l'ancienne Hills Fonderie de Wolverhampton ont laissé des espaces pollués de très grande superficie qui sont difficiles à réaménager. Pour racheter de tels espaces, les promoteurs immobiliers doivent lever des fonds additionnels pour pouvoir se porter acquéreur et ils doivent être suivis par les banques qui n'accordent des prêts de cette ampleur qu'à des entreprises de grande envergure.

Le rôle des acteurs donnant l'impulsion à l'intervention va donc devenir primordial face à toutes ces difficultés car « *vous devez voir au-delà de la rouille et du déclin* » (Dranoff, entrepreneur régénérant le *Waterfront* de Camden aux Etats-Unis, in Kalette, 2008, p. 45) avec des bénéfices dépassant les 25 % de l'investissement initial. Pour motiver ces investisseurs publics et privés, il va falloir mettre en avant les qualités physiques et urbaines de ces espaces et parvenir à la création de partenariats pour supporter les coûts, les risques et la durée de ces projets, même si leur situation a pu évoluer dans le temps avec un nouvel attrait du secteur privé pour les *waterfronts*.

Il convient de rappeler que les *waterfronts* issus des friches de l'industrie lourde ou d'anciens terrains ferroviaires sont entourés de terrains dégradés qui, par un effet négatif de dominos, engendrent l'extension de la zone répulsive conduisant à une dévalorisation des parcelles adjacentes. Les espaces de front d'eau, et plus particulièrement ceux situés en bord de mer, vont avoir la particularité de limiter la présence de ces extensions en ayant au moins une de leurs façades donnant sur l'eau et non sur les carcasses d'une usine ou des voies de chemin de fer désaffectées. Une fois le canal ou le fleuve nettoyé, son risque de dégradation va être très limité à moyen terme, contrairement à un bâti industriel dont la pérennité n'est jamais garantie. Cette situation particulière est renforcée par la nature et la localisation des lieux qui offre un cadre unique et de nouvelles opportunités de développement.

Comme nous l'avons illustré dans le chapitre 2, les entreprises de la première révolution industrielle se sont essentiellement installées dans les parties centrales des zones urbaines. Avec le départ de nombreuses entreprises de manière volontaire ou suite à des faillites, les anciens terrains qu'elles occupaient se sont libérés. Leur prix d'achat est bas par rapport à d'autres terrains non industriels de centre urbain (bien qu'il faille rajouter un surcoût de dépollution), et ils bénéficient de tous les avantages d'une localisation centrale. Les lignes de bus, les liaisons avec les administrations, les gares ferroviaires ou les commerces, tout ceci est accessible à partir des *waterfronts* sans réel investissement des municipalités. C'est ce critère de centralité qui a été également évoqué pour justifier les dépenses élevées de la régénération pour le lancement de politiques publiques avec un retour à la centralité face à l'étalement urbain des années 1980 (McCarthy, 1996). Le but est de lutter contre les surcoûts d'aménagement (réseaux de transports en commun, ramassage des déchets, localisation de nouvelles écoles, etc.) et la sur-utilisation de la voiture à partir des chocs pétroliers. Ainsi, cette notion de rationalisation des déplacements et de l'espace a trouvé un second souffle à partir des années 2000 avec l'apparition de la thématique du développement durable et surtout avec la nouvelle politique de densification urbaine.

Les *waterfronts* se situent en plein cœur de celui-ci. Dans l'imaginaire humain, l'eau reste associée à la nature même si les côtes ont été modelées, les fleuves réaménagés et les canaux construits de toute pièce par l'homme. En restaurant ces espaces, les intervenants de l'aménagement donnent l'impression de prendre en compte cette dimension environnementale et de très nombreux programmes de régénération vont appuyer leur argumentaire

commercial et politique sur la nature et la bonne qualité de vie. Un des exemples les plus flagrants est celui d'Islington, à Manchester (Fig. 43).

Fig. 43 – Schéma du *waterfront* d'Islington par Urban Splash



Source : <http://www.urbansplash.co.uk/gallery/new-islington>

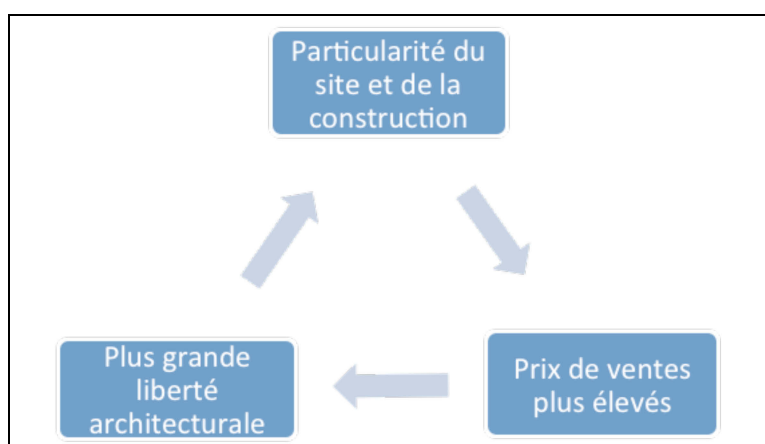
Ce projet, un parmi d'autres, est développé par Urban Splash, société également en charge du *Waterfront* de Walsall dans le Black Country. Il pousse le côté « naturel », associé aux espaces aqueux à une forme extrême de régénération : avec l'accord de British Waterways, plusieurs canaux ont été reliés et la terre les séparant a été retirée pour permettre la création d'un lac et d'un parc. Entre les bâtiments d'habitation, sont intercalés des jardinets réservés aux résidents et des arbres cachent les vis-à-vis en donnant l'impression de vivre dans un îlot de verdure au milieu de la ville (Birch, 2003). Les barres d'immeubles au nord du lac issu du regroupement des canaux offrent des espaces d'habitation couplés avec des bureaux. Le sud est consacré à des maisons mitoyennes et à une école publique.

Cette jonction de la nature, d'une idée de « mieux vivre » et d'un design moderne et atypique, dans un cadre de qualité, sont un véritable atout pour la régénération des *waterfronts* car ils vont permettre de répondre à des objectifs multiples en attirant de nouvelles populations et des entreprises tertiaires.

L'intégration de l'environnement, d'une végétation, d'un « décor naturel » participe au changement d'image particulièrement important pour les ATIL qui ont longtemps souffert d'un déficit d'image dû à leurs industries puis à leur espace fortement pollué. En s'attaquant à des espaces centraux (donc visibles) très dégradés et surtout en les remplaçant par leur opposé, les acteurs locaux et les promoteurs diffusent un message de retour de la nature propre et luxuriante dans la ville. Ces transformations sont très appréciées des habitants et surtout des politiciens et des investisseurs qui vont offrir des espaces de vie, de travail et de loisirs d'une grande qualité (contrairement au reste de l'espace urbain, dans l'imaginaire populaire, et parfois dans la réalité). À la rareté de ces constructions en lien avec un esprit d'innovation s'ajoute une ouverture d'esprit très favorable au « peu commun », pour se distinguer et

exister dans la concurrence urbaine, dans une logique de rupture avec l'ancien modèle politico-économique de perpétuation de l'existant. Ces *waterfronts* deviennent des vitrines où les architectures les plus singulières s'expriment et où les acteurs locaux doivent agir en rupture avec le passé en étant porteur de renouveau et d'espoir. Les villes doivent s'assurer une forme de typicité par rapport à leurs concurrentes régionales, nationales ou internationales. La construction d'immeubles particuliers favorise la création de cette unicité, et ces derniers deviennent des ambassadeurs de la ville en mettant en avant des quartiers spécifiques ou des valeurs que la ville veut associer à son nom. Les marqueurs urbains vont être implantés de manière particulière dans les fronts d'eau : l'absence de vis-à-vis immédiat permet une meilleure visibilité de la structure, mais c'est surtout la plus-value financière que les développeurs réalisent qui favorise les immeubles particuliers dans un cercle vertueux (Fig. 44).

Fig. 44 – Cercle vertueux de l'innovation architecturale



Source : Elaboration personnelle.

En conjuguant la particularité des projets environnementaux avec une architecture innovante et en les associant à la localisation centrale de nos *Waterfronts*, les surfaces commerciales, les bureaux et les logements deviennent très prisés, ce qui entraîne des prix de ventes / locations élevés en raison de la rareté des biens de ce type. Plus l'environnement sera soigné et l'architecture innovante, plus la demande sera forte et fera monter proportionnellement les prix et donc les bénéfices des investisseurs. Ainsi, les quartiers de front d'eau vont se transformer, dans la plupart des situations en des espaces pour personnes aisées (loisirs, travail, habitation) et drainer une part importante des flux commerciaux dans un processus très localisé de *gentrification*. La *Regional and Spatial Strategy*²²⁶ pour le Black Country et la *Vision des 4 municipalités* pour le futur ont justement pour objectif de retenir ces jeunes avec diplômes afin de les empêcher de quitter leurs territoires d'origine pour s'installer à Birmingham. En modifiant la perception de leurs centres urbains par une régénération moderne, basée sur une qualité de vie élevée, ils espèrent se rendre suffisamment attractifs pour concentrer une part importante d'entrepreneurs, de professions libérales, etc., et faire jouer aux *waterfronts* un rôle moteur dans la régénération économique et urbaine.

Les aménageurs mettent alors en place une série d'infrastructures jugées nécessaires pour la venue de ces riches ménages et des entreprises tertiaires : bars, restaurants, espaces

²²⁶ Stratégie régionale d'aménagement mise en place par Advantage West Midland, l'agence de développement régionale représentant l'Etat.

de bureaux, voies piétonnes, mobilier et agencement urbains, services de transport et, surtout, une politique de marketing territorial très aboutie. Une homogénéité certaine va se dégager des différents programmes de régénération des *waterfronts* du Black Country et de la Biscaye.

7.1.2. La place des *waterfronts* dans les politiques de régénération des ATIL

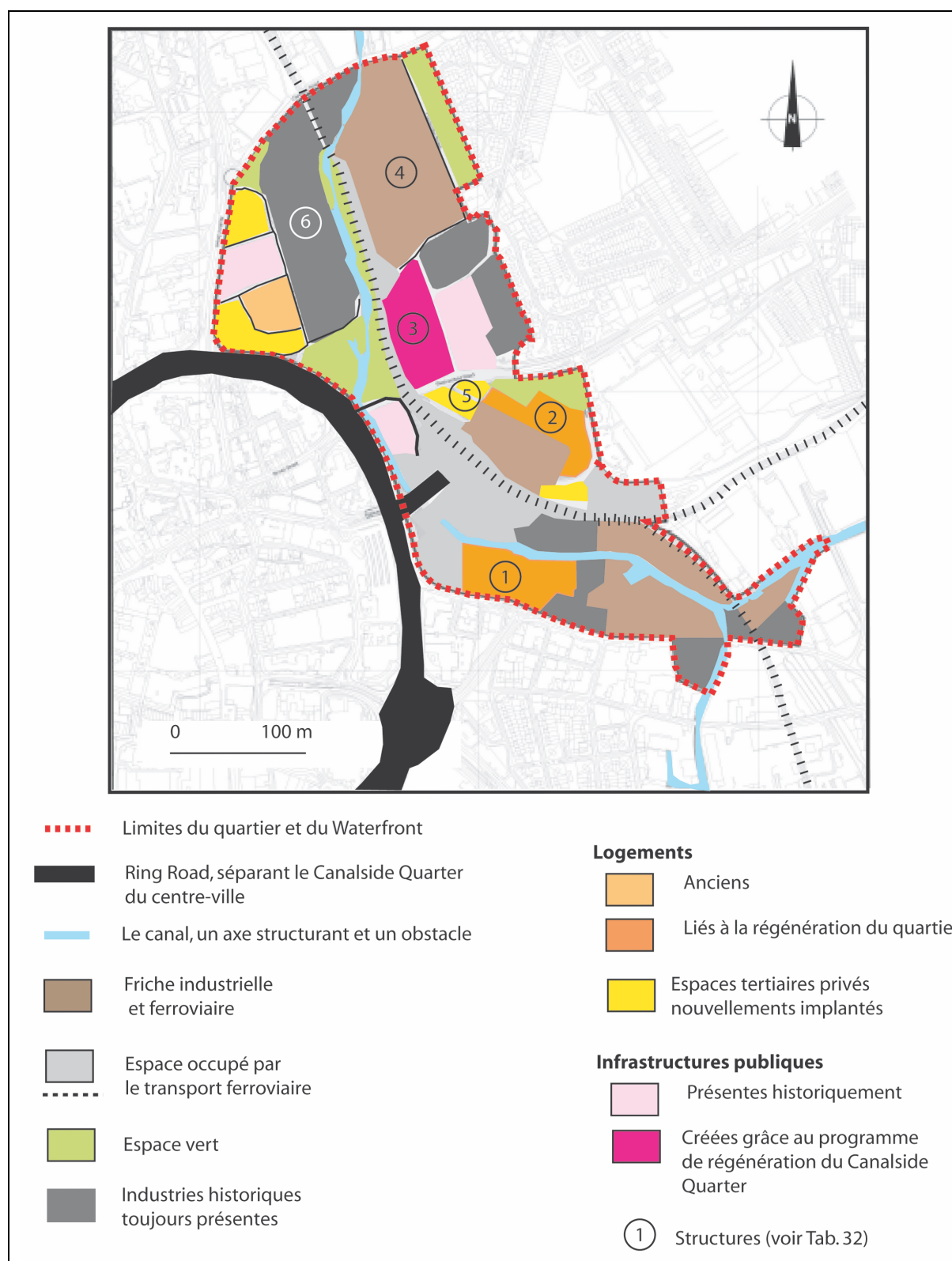
Le Black Country est le territoire étudié qui présente le plus grand nombre de politiques de régénération de quartiers localisés sur un *waterfront*. Ces derniers sont également situés au cœur des systèmes urbains. Les programmes d'aménagement des *waterfronts* se distinguent aussi par la diversité des processus menant à la création de quartiers complets suivant les jeux d'acteurs et les contextes politico-économiques locaux, régionaux et nationaux. Trois quartiers déjà mentionnés sont utilisés dans notre analyse : le Canalside Quarter de Wolverhampton, les *Waterfronts* de Walsall et le *Waterfront* de Brierley Hill de Dudley. Plusieurs de ces politiques servent de base à notre étude et elles comportent un certain nombre d'éléments essentiels à la tendance actuelle de la régénération urbaine qui seront étudiés par la suite, tels que le commerce, et la culture. Mais ce sont uniquement leur situation de *waterfront* et ses implications politiques et urbaines qui seront abordées ici.

7.1.2.1 Le Canalside Quarter : puzzle architectural ou quartier à l'identité renouvelée ?

Le Canalside Quarter est un espace à dominante industrielle situé au nord-ouest de l'hyper-centre de Wolverhampton, séparé de celui-ci par le Ring Road, premier boulevard périphérique (Fig. 45). Dans ce quartier de quarante hectares, le canal est omniprésent, puisque celui-ci est l'épine dorsale (1,5 km de long) à partir de laquelle la politique de régénération de la ville s'organise, sur des portions de l'espace ne s'en éloignant pas de plus de 300 m maximum (Fig. 45).

Le canal, d'où est tiré le nom de ce quartier, est un exemple typique des relations qu'ont pu entretenir les acteurs locaux et la population avec leurs voies fluviales. Le réseau hydrographique était un élément essentiel de la prospérité économique de Wolverhampton, ville marchande à l'origine, qui a basé une part importante de son économie sur l'agroalimentaire et le travail des métaux. Ce réseau lui permettait d'être incluse dans le système économique régional en lien avec Birmingham et de réduire l'isolement des West Midlands avec l'absence de fleuve majeur ou d'un accès à l'océan. Des entreprises de stockages, la brasserie Springfield, l'entrepôt Cheese & Butter et l'ancienne gare de marchandises avec les dépôts de Mill Street ont participé à l'enrichissement de la commune. Cependant, Wolverhampton a connu un long déclin et les entreprises ont progressivement abandonné ces bâtiments qui se sont transformés en friches, amputant la ville d'une part non négligeable de son territoire. La dégradation et l'abandon du Canalside Quarter a continué jusqu'à ce que les autorités politiques locales (Conseil municipal de Wolverhampton) et régionales (Advantage West Midlands), en collaboration avec British Waterways, décident de déclencher le processus de régénération en commençant par le Plan d'Implantation en avril 1999. Le but de ce dernier est d'« *encourager une large palette d'utilisations durables, plus particulièrement le logement, qui inclut des infrastructures de loisirs et de business, qui garantissent l'amélioration de l'environnement* ».

**Fig. 45 – Le Canalside Quarter, la reconquête inachevée
d'un quartier industriel de *waterfront***



Source : Elaboration personnelle d'après l'*Implementation Plan*, p. 11.

*naturel et des bâtiments historiques, le tout dans une architecture urbaine de qualité*²²⁷ » (Implementation Plan, p. 1). Ce quartier est un patchwork d'activités anciennes et nouvelles tout comme des difficultés et des opportunités de la régénération de Wolverhampton. Peu d'industries sont toujours en activités mais celles qui sont toujours présentes (BTP et transports) sont imbriquées dans la trame urbaine et côtoient les friches. Le canal redevient peu à peu attractif dans le paysage urbain, bien qu'il soit toujours en cours de dépollution, passant progressivement d'un élément de blocage répulsif à un outil essentiel de la régénération tout en étant un argument marketing pour les élus et les promoteurs immobiliers.

**Tab. 33 –Les éléments constitutifs
de la régénération du Canalside Quarter**

Numéro de référence sur la Fig. 45	Nom de la structure	Utilisation et description	Place dans la politique de régénération du quartier
1	Albion	Petits immeubles construits de manière indépendante au tout début de la régénération du quartier	<ul style="list-style-type: none"> • Initiative privée • Relative indépendance par rapport à l'initiative municipale • Précurseur dans l'implantation dans le Canalside Quarter
2	Fusion	191 Logements T1 et T2 pour une première acquisition pour de jeunes ménages	<ul style="list-style-type: none"> • Liée à l'initiative globale • Accueil très favorable de la municipalité pour répondre à son objectif de conservation des jeunes actifs
3	Student Village	<ul style="list-style-type: none"> • 750 logements étudiants dans des bâtiments au design moderne. • Implantation en lien avec l'université de Wolverhampton de l'autre côté du Ring Road 	<ul style="list-style-type: none"> • Initiative publique pour redynamiser le processus de régénération sur un site coincé entre plusieurs entreprises de BTP • Élément-clef dans un quartier de loisirs pour attirer des pubs, restaurants, cinémas, etc.
4	Springfield Brewery	<ul style="list-style-type: none"> • 300 appartements et 90 maisons incluant les bâtiments historiques protégés • Projet incertain du fait d'un manque d'investisseurs et du ralentissement économique • Un casino est prévu dans le complexe tout comme des surfaces commerciales 	Ensemble de constructions difficiles à régénérer du fait de leur classement en site historique protégé
5	Premier Travel Inn et The Bluebrick	Hôtel de 5 étages associé à un bar-restaurant	En lien avec la gare de Wolverhampton et parmi les tout premiers bâtiments à émerger car non relié au processus global de régénération
6	Carver (6), Shellbie, PTS Plumbing, Royal Mail	<ul style="list-style-type: none"> • Entreprise de BTP implantation pré-régénération • Entreprises historiques caractéristiques du renouveau économique du quartier dans les années 1980 	<ul style="list-style-type: none"> • Problème dans le partage de l'espace avec les nouvelles activités tertiaires • Nuisance, pollution, congestion routière... • Image renvoyée en contradiction totale avec la volonté des Hommes politiques de faire du Canalside Quarter une extension du centre-ville en un espace de loisirs

²²⁷ « *which will encourage a wide mix of sustainable uses, particularly housing and including leisure attractions and business, secure improvements to the environment and appropriate infrastructure and achieve high quality of urban design architecture and environment* ».

Baratt Homes, le promoteur de Fusion, met très fortement en avant la situation du quartier pour son complexe de 190 appartements (Fig. 45). Situé au sud du Canalside Quarter, le canal est le troisième argument de vente devant la proximité du centre-ville et l'accès à l'autoroute M6 (Baratt Homes, 2007). Le nouveau parc immobilier en construction utilise, lui aussi, cet argument de reconquête d'un espace naturel et d'un quartier où le patrimoine et l'Histoire de Wolverhampton sont très présents. Cette recomposition territoriale et culturelle, qui a commencé en 1999, est toujours en cours et de forts ralentissements ont affecté le projet : la fermeture de l'Agence de régénération urbaine de la ville (cf. chapitre 6) a porté un coup dur à la recherche d'investisseurs, et la crise financière s'est associée à la fin de la bulle immobilière britannique qui avait augmenté constamment le prix des logements depuis vingt ans. En 2008 et 2009, plusieurs promoteurs immobiliers chargés de construire des maisons et des appartements sur le site se sont désengagés du projet avec, parfois, des faillites et des licenciements comme pour Taylor Wimpey en charge de la Brasserie Springfield²²⁸. En juillet 2009, tandis qu'un immeuble de logements d'étudiants devait ouvrir, une plainte a été déposée par le Health and Safety Executive²²⁹ contre le Conseil Municipal qui a délivré le permis de construire alors que les stocks de propane de Carvers, une entreprise de BTP située au nord du Canalside, risquaient de souffler la résidence étudiante en cas d'explosion (Nash, 2009). Cette dernière situation est typique des *waterfronts* où les industries sont toujours présentes et le cas de Carver n'est pas unique car ces entreprises sont imbriquées dans le quartier ajoutant des tensions supplémentaires dans les conflits sur l'utilisation de l'espace (Fig. 45).

Cette diversité dans l'utilisation du sol se retrouve également dans un second programme de régénération de *Waterfront* à Walsall à quelques kilomètres de là, tout comme les mêmes objectifs et des éléments du paysage urbain semblables.

7.1.2.2. Le *Waterfront* de Walsall : une régénération culturelle et architecturale

Alors que le Canalside Quarter ne concerne qu'un espace en périphérie du centre-ville, le *Waterfront* de Walsall tient une place beaucoup plus centrale dans la vision des décideurs politiques et dans la stratégie globale de renouveau. Le *Waterfront* de Walsall se découpe en plusieurs unités (*Waterfront* South, North et Lex) et il s'inscrit dans une stratégie plus complexe et plus complète visant à rendre à la ville et son centre son attractivité passée (Fig. 46 et Tab. 34).

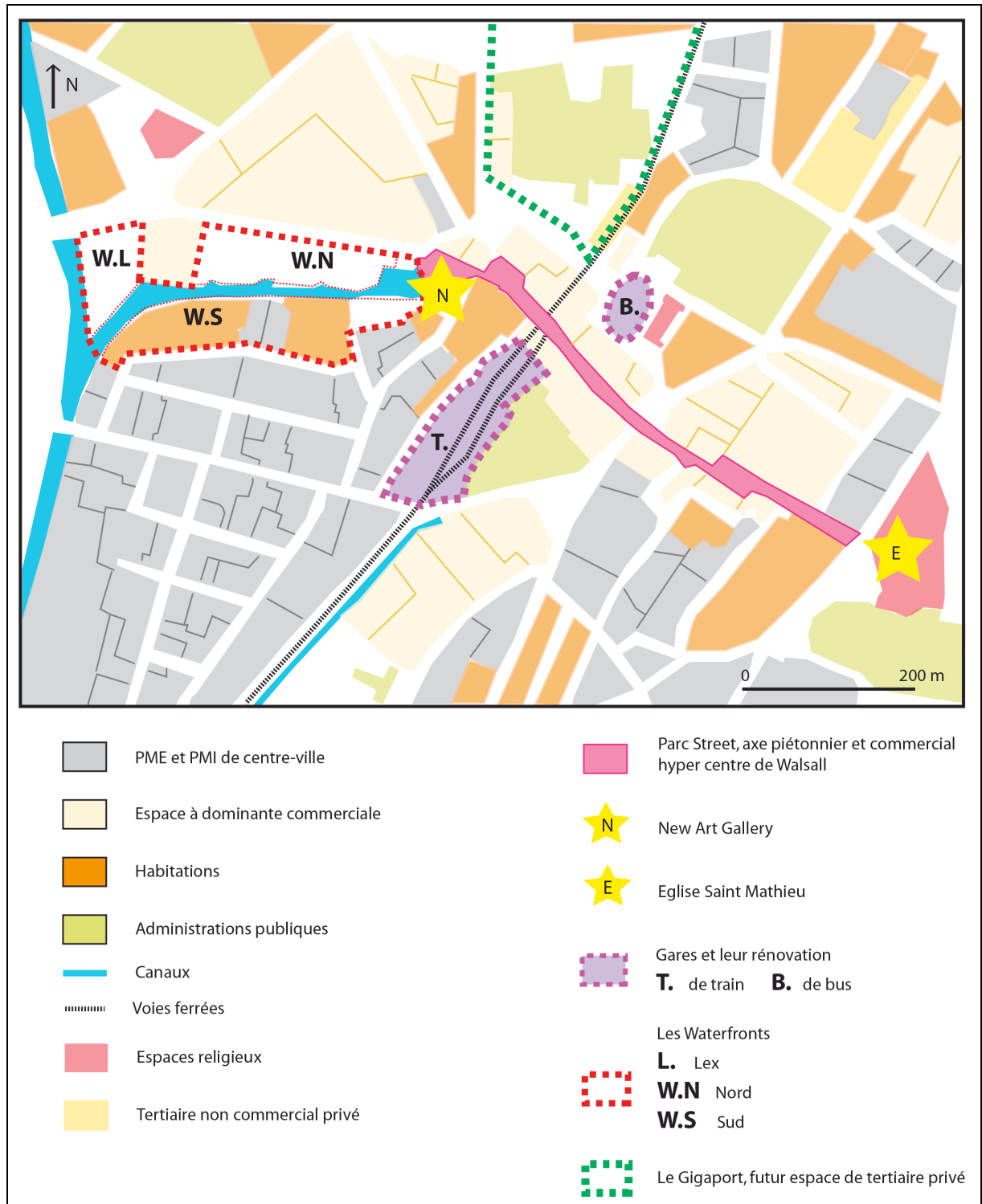
Cette stratégie a commencé au début des années 1990, lorsque les autorités politiques régénèrent complètement l'allée centrale piétonne de la ville (Park Street) qui avait pour point de départ l'église de St-Mathieu, symbole de la ville et qui relie les différentes institutions avec les gares de bus et de trains. Cette première phase a été achevée en l'an 2000 avec la création de la New Art Gallery, musée d'art moderne gratuit bornant, au Nord, la rue principale. Ce bâtiment au design moderne mais respectant l'architecture et l'histoire locale, est devenu à son tour un point d'ancrage pour de nouvelles politiques de régénération avec, dans un premier temps, le *Waterfront*, puis, dans un second temps, le Manor Hospital et, enfin, le Gigaport. Pour accompagner la mise en place du *Waterfront*, la Walsall Regeneration Company a été créée (cf. chapitre 6.2) afin de coordonner les différentes propositions et d'organiser ce

²²⁸ L'entreprise a fermé 13 de ses 39 agences régionales et a licencié 900 employés à l'échelle du pays (*Express ans star*, 9 septembre 2009)

²²⁹ Organe public indépendant chargé du respect des lois nationales sur la santé, la prévention des risques et plus particulièrement ceux liés aux industries et aux transports.

nouveau lieu de vie. Le quartier du *Waterfront* a longtemps été occupé par des PME de la métallurgie, rendant très compliqué tout rassemblement parcellaire.

Fig. 46 – La régénération du *Waterfront*, une pièce essentiel de la politique de la ville de Walsall



Source : Elaboration personnelle.

Ce conflit dans l'utilisation du sol se caractérise par les problèmes de congestion routière, de bruit et de dépréciation de la valeur des investissements réalisés dans le cadre du programme de régénération. Le *Waterfront South* est, d'un côté, bordé par les canaux (plus-value paysagère et donc financière) et, de l'autre, par des entrepôts industriels sans activités tertiaires. La politique de régénération a dû favoriser la création d'un nouveau quartier d'habitations et d'activités afin de changer d'image et d'agrandir la zone de dynamisme de la rue commerçante tout en donnant au quartier du *Waterfront* un rôle moteur dans la transformation de Walsall. À partir du musée, la Walsall Regeneration Company a su attirer des promoteurs ambitieux pour associer un design moderne et atypique au réseau de canaux de la ville. Chaque unité, développée par une entreprise différente, garde une homogénéité et a eu les autorisations de construction parce qu'elle comprenait ce qui est considéré comme la base d'un nouveau quartier de *Waterfront* : logements modernes de grande qualité, des bars, des restaurants, un espace de bureau et des commerces. Le *Waterfront North* est lui aussi dans une approche de régénération par le tertiaire avec des logements de grand standing et des parkings aériens, tout en s'éloignant du design classique de la partie sud avec l'Huître, immeuble coupé en deux par le canal. On retrouve également des logements, des espaces de bureaux et des commerces (Tab. 34 et Fig. 46).

Tab. 34 – Les *Waterfronts* ou le retour du tertiaire dans l'espace urbain

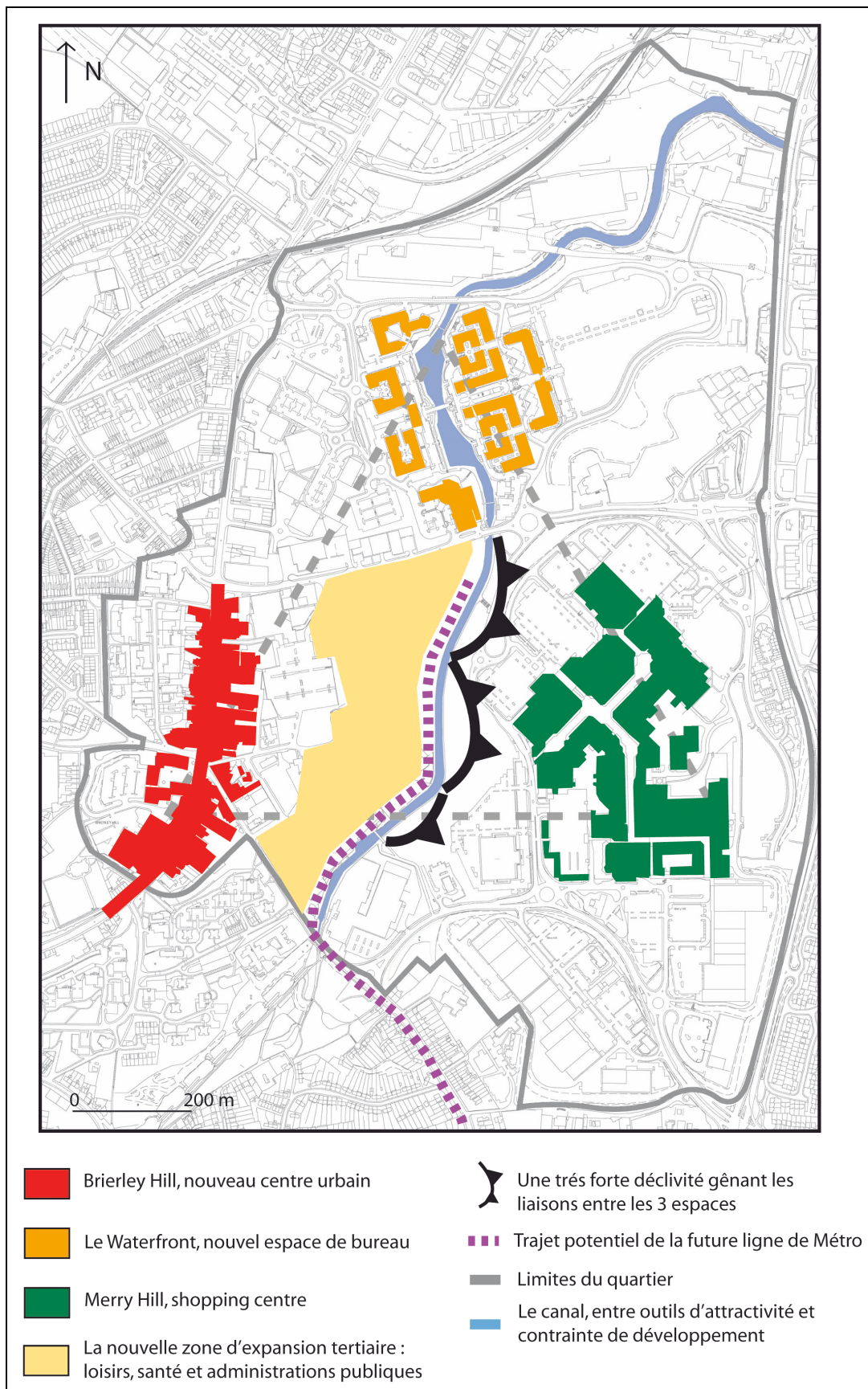
	Logements	Bureaux	Commerces, loisirs
<i>Waterfront South</i>	360 unités	4 800 m ²	Bars, restaurants, boutiques au rez-de-chaussée des immeubles. Terrasses sur les canaux
<i>Waterfront North</i>	154 appartements et 640 places de parking	Activité principale du <i>Waterfront North</i> , surface non chiffrée	Hôtel, commerce et bars/ restaurants/ café le long des berges du canal
<i>Waterfront Lex</i>	Répartition non définie, programme d'investissement non finalisé. Centre de conférences, logements de standing, commerces, centre éducatif et de recherche		

Source : Travail personnel.

7.1.2.3. Merry Hill, une régénération économique et tertiaire

Le dernier projet de régénération notable concernant les espaces situés sur les *waterfronts* se situe à Dudley et plus précisément à Brierley Hill. En même temps que le centre commercial, s'est développé un complexe tertiaire entre le centre de la ville et la galerie marchande. Il se divise en trois grands espaces : des immeubles de bureaux, un hôtel de rang international et des petites entreprises de services et de restauration. Une marina a même été créée à partir des canaux, ce qui donne au quartier une atmosphère particulière et, de par sa localisation entre la rue principale de Brierley Hill et le centre commercial, lui confère un rôle de carrefour tertiaire. Plusieurs administrations publiques et centres de services sont implantés dans ce quartier dont ceux du Black Country Consortium. Une dernière phase de travaux, prévue dans l'*Implementation Strategy* et dans l'*Area Action Plan* (Dudley Council, 2009) va amener le Metro des West Midlands (service de transport ferroviaire entre le RER et le TER local desservant les différentes communes du Black Country jusqu'à Brierley Hill). Un casino, un centre de santé et différentes structures éducatives sont prévus tout comme la construction de logements neufs (Fig. 47).

Fig. 47 – La difficile régénération de Brierley Hill et sa nouvelle centralité



Source : Elaboration personnelle, d'après *Dudley Unitary Development Plan*, 2004.

L'eau n'est qu'un élément paysager et toponymique dans le processus de régénération global. La marina est à peine un élément marketing pour la vente ou la location des biens immobiliers et le canal est clairement perçu comme une barrière plus que comme un facteur de cohésion et d'identité. Associée à la très forte déclivité du secteur, la liaison reste un problème majeur de la régénération du quartier et, comme à Wolverhampton, il s'agit plus d'un ensemble d'éléments et de fonctions urbaines juxtaposées qu'un réel ensemble cohérent pouvant mener à la création d'une identité et d'un sentiment d'appartenance local. Les terrains issus de l'ancienne aciérie sont extrêmement pollués et nécessitent une longue décontamination, en lien avec les institutions locales, pour partager le coût très élevé et favoriser l'intérêt de nouveaux investisseurs.

7.1.2.4 Les bords du Nervión, espace central de la politique de régénération de Bilbao

En Espagne, à Bilbao, la régénération des espaces urbains sur les berges du Nervión est elle aussi très semblable aux situations théoriques énoncées en début de chapitre. Les grandes industries sidérurgiques (Astilleros Españoles, Altos Hornos de Biscaye) et celles de construction navales étaient implantées le long du fleuve, rendant impossible tout accès pérenne à la population. La pollution de celui-ci était telle qu'aucune vie aquatique n'était possible et les odeurs nauséabondes qui s'en dégageaient rendaient cet espace extrêmement répulsif. Les habitants et les dirigeants politiques se sont donc détournés du fleuve jusque dans les années 1980 et plus particulièrement en 1984, lorsque ses crues inondèrent une part importante de la ville (voir chapitre 3). Une politique de régénération globale a alors été mise en place en partenariat avec Bilbao Metropoli 30, les différents échelons politiques et les entreprises locales. Celle-ci vise la reconquête progressive de tous les *waterfronts* de Bilbao sur plus de trois kilomètres en commençant par le quartier d'Abandoibarra. Ces programmes, dont l'emblème est le musée Guggenheim, comportent, dans la première phase, des immeubles de bureau, la nouvelle bibliothèque universitaire de l'université Deusto, un centre de conférences, la régénération du stade de San Mamés, de nombreux restaurants, plusieurs hôtels, le musée maritime, etc. Les travaux ont par ailleurs commencé en retirant de ce *waterfront* les rails et la gare de marchandises. La seconde phase, plus en aval, sera composée essentiellement de logements dont une part importante de logements sociaux. Les voies de chemin de fer ont disparu et les entreprises restantes, comme les activités portuaires, ont été déplacées sur les communes situées à l'embouchure du fleuve. Les éléments fondamentaux du tertiaire post-industrie lourde sont présents comme dans le Black Country : hôtels, bureaux, logements, culture ; mais le fleuve et ses berges ont été particulièrement soignés. Avec la fermeture des unités de productions à Abandoibarra, le déplacement des activités portuaires, la déviation et le passage souterrain des lignes de chemin de fer, les berges ont été libérées de toute activité industrielle (Fig. 48). La reconquête du fleuve a été permise également grâce au travail, très en amont, du ministère de l'environnement pour la réduction des rejets industriels et la construction de centres de traitement de stations d'épuration en lien avec des subventions de l'Union Européenne.

Les autorités municipales n'ont pas cédé, comme c'est le cas dans le Black Country, aux pressions des promoteurs immobiliers qui veulent une très grande densité de construction dans ces espaces de grande valeur, ce qui engendre des coûts d'aménagement également plus élevés. Une des priorités de la municipalité a été de permettre une reconquête du fleuve par les habitants plus que par les entreprises. Une part importante de la surface régénérée a été consacrée à

Fig. 48 – Les berges du Nervión avant et après la régénération



Source : Municipalité de Bilbao.

**Fig. 49 – Le quartier du musée dans les années 1970
et une fois le processus activé en 2006**



Source : Municipalité de Bilbao.

la création d'un espace public de qualité avec la transformation des quais en voies piétonnes et cyclables avec des parcs et des jeux pour les enfants. De nouveaux ponts ont été créés pour que le fleuve ne soit plus une barrière infranchissable mais un élément valorisant du paysage. Cette qualité de l'environnement urbain et ce sentiment d'espace ont été favorisés par l'implication de tous les acteurs et par la place majeure qu'ont prise les autorités publiques, via leur participation dans Bilbao Ria 2000, notamment par l'achat de friches industrielles, portuaires et ferroviaires. L'action de l'Etat et de ses composantes à Bilbao rentre complètement dans le cadre des recommandations faites par Solzmann (1964) et Wood (1969) et les résultats sont comparativement meilleurs que dans les politiques séquencées et fragmentées des villes du Black Country.

7.1.2.5. Les *waterfronts* cracoviens : un développement ultra localisé sans politique globale

La Vistule parcourt la commune de Cracovie sur plus de trente-cinq kilomètres, dont treize kilomètres dans l'espace urbanisé, et le fleuve accueille sur ses berges des éléments clefs de la vie économique, touristique et culturelle : le château de Wawel, l'immeuble Jubilat, la Galerie commerciale de Kazimierz, le musée Manggha ou la centrale électrique ECK. Cependant, les *waterfronts* ne connaissent pas le même redéveloppement et le même intérêt que dans d'autres pays du monde, même si des friches existent dans les parties centrales de la ville et à Nowa Huta. Les nouvelles structures et les quelques aménagements sont très ponctuels et presque exclusivement d'ordre privé, aucune régénération n'est organisée ni favorisée. En reprenant les éléments-clefs et les difficultés de développement des *waterfronts*, nous pouvons émettre une série d'hypothèses quant à cette absence d'intervention.

Une des premières difficultés est la pollution des eaux et leur nettoyage : 25 % du bassin versant des eaux situées en amont de Cracovie sont occupés par des terrains industriels et, lorsque l'eau arrive à la capitale régionale, elle est chargée de chlorites, zinc, phosphates, nitrate et ammoniac, bien au-dessus des niveaux autorisés (Buszewski et *al.*, 2005). L'eau est impropre à toute utilisation ménagère. La pêche et la baignade y sont interdites et l'approvisionnement en eau de l'agglomération est totalement indépendant du fleuve²³⁰. L'origine de cette pollution est multiple : rejets industriels, de l'agriculture et absence de couverture complète dans le tout à l'égout des campagnes. Un traitement efficace comme celui mis en place au Pays basque, au vu de la taille du bassin versant affecté, nécessite des investissements très importants et sont hors de la juridiction de la municipalité de Cracovie et de son domaine de compétence. Il faudrait, pour que cela soit possible, une importante synergie avec l'Office du Maréchal de Małopolska²³¹ et nous avons expliqué dans le chapitre précédent que leurs relations sont difficiles et les collaborations peu nombreuses entre les deux autorités. De même, une importante collaboration serait nécessaire entre l'Office du Maréchal de Małopolska et son homologue de Silésie avec un arbitrage de Varsovie : la Silésie ne comprend pas son intérêt à nettoyer un fleuve dont les retombées seront pour la région voisine. La Vistule est également un fleuve à crues et celle-ci peuvent faire monter le niveau de l'eau de plus de cinq mètres par rapport au débit moyen annuel observé. Cela a eu pour conséquence la construction de grandes digues dans le centre-ville pour protéger notamment le château de Wawel ou le quartier de Kazimierz et l'intégration, dans tout développement de *Waterfront*, de cette problématique de hausse du niveau. Notons que le Nervión est sujet à des variations de débit semblables, avec, en plus, celles des marées, et

²³⁰ Système de réservoirs gardés et protégés situés dans les Tatras, plus au sud de la région.

²³¹ Equivalent du préfet de région, nommé par l'exécutif polonais à Varsovie.

les caractéristiques hydrographiques ne peuvent à elles seules être le frein du développement des *waterfronts* de Cracovie.

Une seconde explication peut venir de l'absence de réflexions concrètes de régénération urbaine dans la ville. Comme nous l'avons mentionné précédemment, seuls trois espaces bénéficient de politiques particulières et aucune d'elles ne concerne un quartier de front d'eau. Les investisseurs privés ne se sont pas intéressés aux *waterfronts*, la commune ayant de nombreux bâtiments et terrains en friche à redévelopper avec des coûts et des risques moindres.

Sans une réelle implication à l'échelle de la région concernant la régénération du fleuve, ce manque d'attractivité va persister malgré une gentrification de certains quartiers de la ville (notamment à l'ouest et à quelques centaines de mètres du fleuve) qui peut laisser espérer un marché pour les logements de standing à proximité de centre-ville. Le cas de Nowa Huta est particulier car les friches industrielles situées à proximité de la centrale électrique ne présentent pas un cadre favorable à ce type d'aménagement. Le fleuve est navigable, mais très peu aménagé pour le transport fluvial et les variations de débit, ajoutées à l'absence de quais et digues ne permettent pas, à l'heure actuelle, son utilisation commerciale. Une piste évoquée par la responsable de la Maison Culturelle Kamila Norwida de Nowa Huta, membre actif du Forum pour Nowa Huta, est la création d'un parc ethno-zoologique rassemblant la culture historique polonaise avec des espèces de la faune nationale dont les fameux bisons. Cette régénération par la nature, la culture et le tourisme n'est pas du tout envisagé par la municipalité ; en tout cas, pas pour Nowa Huta.

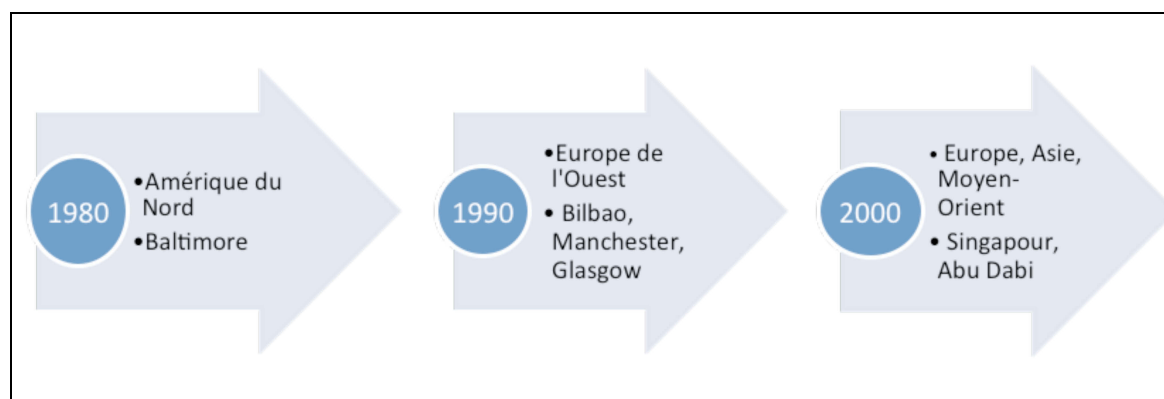
Les *waterfronts*, ne sont que des points de départ, des cadres de travail sur lequel des politiques de régénérations peuvent s'appuyer et non des solutions à part entière. Le cadre particulier peut entraîner une dynamique positive attirant des promoteurs immobiliers en donnant une plus-value aux constructions, sous réserve que l'espace aqueux soit dépollué et maîtrisé. Ces gains supplémentaires compensent, en partie, la « répulsivité » et l'incertitude qui entourent les grandes politiques de régénération de ces quartiers, en lien avec les surfaces à traiter et l'environnement physique. Cependant, des limites apparaissent très rapidement et mettent en lumière des dérives et des effets néfastes non prévus par les décideurs politiques. La gentrification, l'isolement dans l'espace urbain et la création d'un puzzle sans identité fragilisent le rôle des *waterfronts* dans la régénération plus globale de la ville. Le processus de reconquête des friches urbaines est parfois dissocié, comme à Wolverhampton, d'une régénération plus globale, et la fermeture des agences de régénérations urbaines a entraîné une certaine désorganisation avec le retour à des opérations immobilières au coup par coup, sans réelle stratégie globale. Ces opérations restent dans la vision du Black Country : attraction de jeunes ménages, transformation économique du secondaire au tertiaire, changement de perception et d'image. Cependant, Merry Hill et le Canalside Quarter fonctionnent toujours en quasi vase clos et n'engendrent pas l'élan de régénération voulu par les acteurs locaux.

Au final, les programmes de régénération des *Waterfronts* ne peuvent être que des bases sur lesquelles vont se greffer d'autres politiques urbaines afin d'organiser l'utilisation du sol et d'éviter les écueils souvent rencontrés. Ils vont ainsi, parfois, servir à un développement culturel ou commercial qui profite du marketing et de l'intérêt des promoteurs, des investisseurs, des populations et des décideurs politiques pour ces espaces.

7.2. Les musées, la solution à tous les problèmes ?

La régénération de la ville et de son économie par la culture est un mode opératoire que la plupart des acteurs politiques partagent, une direction vers laquelle chaque ville dans les ATIL tend, mais qui ne leur est pas exclusive. Venues d'Amérique du Nord, les politiques culturelles pratiquées au niveau local se sont diffusées à partir des années 1980 en Europe mais elles sont réellement devenues médiatisées à partir de la fin des années 1990, et leur diffusion a été globale au début des années 2000 (Fig. 50).

Fig. 50 – La diffusion de la culture comme outil urbain



Source : D'après Miles, Paddison, 2005.

La diffusion des politiques culturelles se fait non seulement au niveau mondial mais avec une rapidité surprenante comme le notaient Miles et Paddison en 2005 : « *Ce qui est remarquable ici ce n'est pas juste la vitesse avec laquelle les stratégies de développement par la culture ont été appropriées par les gouvernements [...] mais comment leur diffusion a été mondialisée*²³² » (Miles, Paddison, 2005, p. 833).

Les métropoles ont rapidement identifié les politiques culturelles comme des outils de développement et elles ont cherché à les mettre en place. Auparavant, l'action culturelle était du ressort des Etats, qui se sont peu à peu ouverts aux instances politiques locales et régionales avec la diminution des budgets nationaux dédiés à la culture et à la croissance de l'autonomie politique des villes et des régions. La culture a trouvé un écho favorable parmi les dirigeants politiques, mais les soutiens ont été variés car, « *en période de crise, de chômage ou de pauvreté, les gens ne veulent pas des peintures ou des sculptures, ils veulent des emplois*²³³ ». Cependant, en Angleterre, la régénération par la culture a été largement promue par le gouvernement qui, dès la fin des années 1990, recommande l'utilisation des musées. Le *Task Force Report* de Comedia²³⁴, commandé par le cabinet du Premier Ministre explique que « *La culture est la source de la prospérité et de l'ouverture dans le processus de compétition urbaine internationale en accueillant des événements internationaux, des centres d'excellence, inspirant la créativité et l'innovation [...]. La culture est un moyen de diffusion des bénéfices de la prospérité à tous les citoyens grâce à sa capacité à engendrer du capital humain et social [...]. C'est un moyen de définir une identité riche et*

²³² « *What is remarkable here is not just the speed with which culture-driven strategies have become advocated by governments [...] but how their diffusion has globalized.* »

²³³ Entretien avec Ibon Areso, premier adjoint au Maire de Bilbao, en mars 2009.

²³⁴ Groupement scientifique avec des activités de consulting animé par C. Laundry sur l'importance de la culture et de la créativité dans le milieu urbain, <http://www.charleslandry.com>. Dans le cas présent, les conclusions du rapport étaient prévisibles dès la désignation de Comedia comme consultant.

partagée qui engendre une fierté intercommunautaire » (Comedia, 2003 ; Miles, Paddison, 2005). Cette vision a néanmoins été critiquée par d'autres auteurs comme Carrington et Hope : « *Au Royaume-Uni, l'intégration de l'art dans les politiques gouvernementales de lutte contre l'exclusion sociale et pour la régénération sont basées sur des notions utopiques de l'art comme un levier de développement* »²³⁵ (Carrington, Hope, 2005, p. 133). La distribution des financements nationaux britanniques a suivi cette logique et les municipalités se sont adaptées à cette demande de « faire de la culture ». Sur les soixante-six projets financés par les Single Regeneration Budget (SRB)²³⁶ pour la période 1998/1999, trente et un sont « *culture based* » (Miles, Paddison, 2005, p. 897).

Ce développement par la culture s'inscrit également dans un contexte de forte concurrence entre espaces urbains, à tous les niveaux. Lorsque Bilbao a cherché à accueillir le musée Guggenheim, son action s'intégrait dans un courant national de développement par la culture et le sport grâce à des événements ou des structures mondiales ultra médiatiques en 1992 : Jeux Olympiques de Barcelone, Exposition Universelle de Séville ou Madrid Capitale européenne de la culture 92. Au vu de la très forte publicité qu'ont connue ces métropoles, les autorités municipales ont concentré leurs efforts techniques et financiers pour l'implantation, sur leur territoire, d'une structure à l'aura mondiale. Les acteurs locaux ont également pris conscience de la concurrence très importante qui avait lieu entre les métropoles nationales, et de l'avancée spectaculaire réalisée par Barcelone, Séville et Madrid. Si la ville voulait rattraper son retard, il fallait que le programme de régénération soit au moins aussi spectaculaire, montrant une prise de conscience primordiale des acteurs locaux de l'importance de l'action. Bilbao devait revenir dans la compétition que se livraient les plus grandes agglomérations du pays depuis la fin du franquisme, et ne surtout pas se laisser distancer. La métropole a donc fait le choix de la création d'un musée pour renforcer sa politique de régénération urbaine quitte à s'éloigner des rôles originels de celui-ci : « *Les musées sont des institutions permanentes sans but lucratif au service de la société et de son développement, ouvertes au public ; ils acquièrent, conservent, diffusent et exposent à des fins d'étude, d'éducation et de plaisir, les témoignages matériels et immatériels des peuples et de leurs environnements* » (définition du musée dans le code de déontologie de l'International Council of Museums²³⁷ ; <http://icom.museum/la-vision/code-de-deontologie/glossaire/L/2/#sommairecontent>).

Cette délimitation de l'objet muséal est détaillée par Desvallées et Mairesse dans leurs *Concepts clés de la muséologie*²³⁸, dès son introduction : « *Les musées sont instrumentalisés par les pouvoirs publics [...] les élus espèrent que l'implantation d'un musée dans un quartier en déshérence aura automatiquement des retombées territoriales positives* » (Desvallées, Mairesse, 2010, p. 2).

Les critiques ne suffisent pas à ralentir l'engouement des dirigeants qui, dans une « fièvre muséale », rêvent d'en implanter un sur leur territoire depuis que les médias ont largement diffusé les succès enregistrés à Londres, à Liverpool ou Bilbao. Le musée devient un outil de régénération, un moyen d'action et plus uniquement un mode de diffu-

²³⁵ « *In the UK, the integration of art into the government's policy on social inclusion and regeneration relies on utopian notions of art as an empowering tool.* »

²³⁶ Il s'agit d'une des principales politiques de financement de Grande-Bretagne, dont les fonds sont distribués après une compétition entre projets (Cathney, 2010).

²³⁷ Association internationale regroupant plus de 30 000 musées à travers le monde comme le Louvre ou le Metropolitan Museum. www.icom.museum.com

²³⁸ Ouvrage cofinancé par l'ICOM

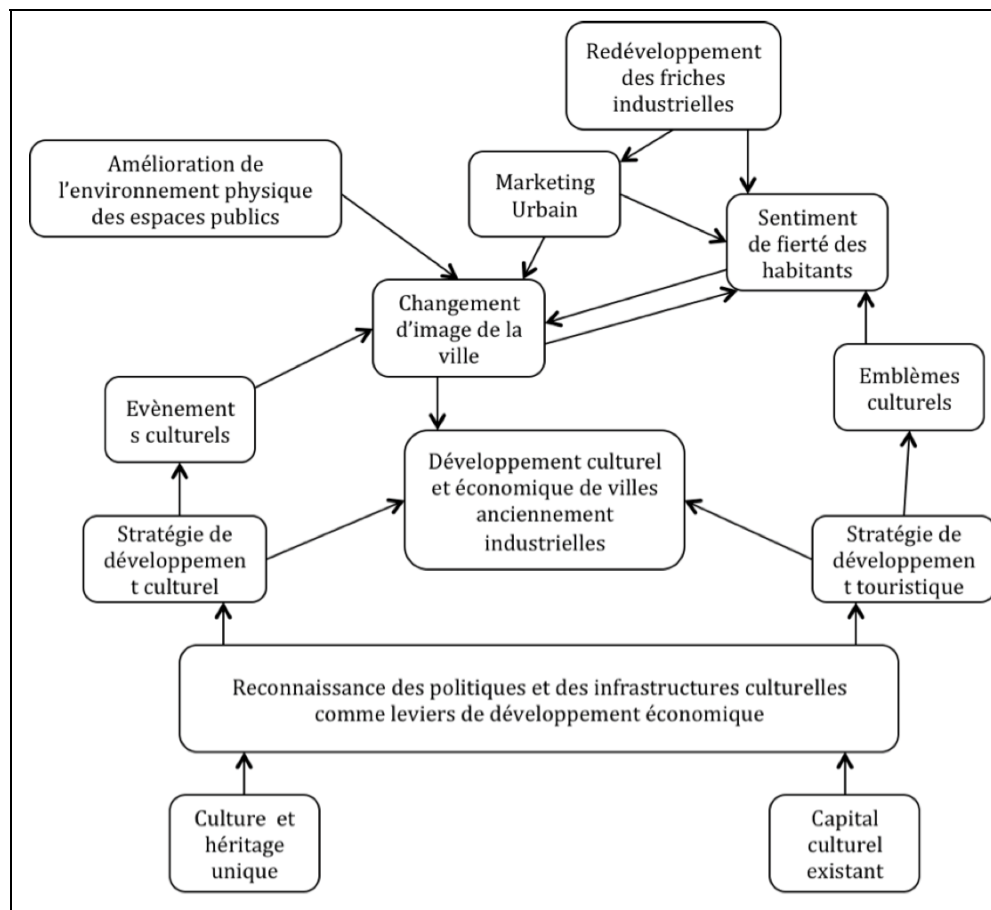
sion de la culture, de sauvegarde des héritages et de recherche scientifique. Le musée « nouvelle génération » va se transformer aussi bien dans sa nature, que dans sa structure ou sa localisation en répondant aux objectifs de ceux qui le gèrent et qui l'ont créé. Son aspect physique est lui-même modifié avec une course à l'innovation architecturale, au design particulier et à la renommée de ceux qui le dessinent. La distinction ne se fait plus uniquement sur ce que l'infrastructure contient (patrimonialisation des héritages ou collection sans rapport avec l'histoire et la culture locale), mais comment elle fonctionne et à qui / quoi elle est destinée. Une fois le programme de régénération lancé, les retombées espérées ou réelles vont différencier aussi bien les musées que les jeux d'acteurs locaux qui vont plus ou moins s'impliquer dans l'élan de régénération donné par la structure et du rôle que vont jouer les habitants de ces espaces. La notion de « *créaffectivité* » va alors s'intégrer aux processus politiques. Celle-ci a été inventée par le Bourgmestre de Mons en Belgique lors du lancement de la campagne de candidature pour être capitale européenne de la culture²³⁹ (Saintghislain, 2004). Il la définit comme la mise en valeur d'éléments de la culture locale auxquels les populations sont très attachées et desquels elles retirent une certaine fierté. Cette valorisation doit servir de base à la création d'activités économiques et d'emplois, tout en participant au changement d'image de l'espace. Elle trouve une très bonne application dans les musées lorsque ceux-ci sont engagés dans une reconquête marketing sur et pour les habitants : le musée devient alors un aimant d'initiatives locales et un outil de communication pour l'implication des citoyens dans les processus de régénération. La « *créaffectivité* » prend tout son sens lorsque les musées et les manifestations culturelles se basent sur des ressources locales (culture et histoire) et permettent de mieux faire le deuil du glorieux passé, tout en conservant les aspects les plus attractifs de celui-ci, dans l'optique d'une acceptation et d'une valorisation de l'identité locale. Certains musées sont ainsi plus des mausolées dans le sens où ils font référence à un passé, à une histoire souvent positive ou au moins particulière et jugée comme importante par ceux qui en sont à l'origine. Ils sont plus dans une recherche de mise en valeur d'objets et de faits, qui ne sont pas directement en lien avec les habitants ou les acteurs locaux actuels, mais contribuent à leur identité locale. En cela, le Black Country Living Museum de Dudley illustre cette notion. Celui-ci recrée un village anglais de la Révolution Industrielle et met en avant toutes les productions liées au travail des métaux du Black Country. Le musée agit comme une tombe ou au moins un sanctuaire de préservation pour le passé mais son impact sur la régénération est extrêmement limité : rendre hommage au passé de cette manière est très souvent un signe que la page de l'industrie lourde n'est pas encore tournée dans l'esprit des décideurs politiques et/ou de leurs habitants. À Dudley, celui-ci n'est mis en valeur qu'à l'échelle locale et ses visiteurs sont essentiellement les écoles de la région et les habitants du Black Country. Son impact dans le processus de régénération économique est proche du néant, car il n'est ni intégré dans les stratégies de développement, ni relié au reste de la ville (par les transports en commun ou les politiques de marketing). Le « musée hommage » peut cependant permettre d'effectuer la transition entre ce passé et l'avenir et favoriser la mise en place de solutions radicales et novatrices : « *Nous pouvons réoccuper le site de la grande industrie qui a fait notre richesse car le musée est là pour qu'elle ne soit pas oubliée* » (Arruti, 2004, p. 169). Ces musées seraient un lien entre le local et l'international, entre le passé et le futur, mais ils n'ont en général qu'un impact limité sur les politiques de régénération urbaine.

D'autres musées vont, au contraire, utiliser des aspects purement capitalistiques où les notions de rentabilité, de promotion et de marketing vont prédominer, rentrant en conflit

²³⁹ Titre remporté pour l'année 2015

avec la définition même de l'institution muséale. Le musée étant, par nature, non rentable, sa gestion va chercher à en réduire au maximum les coûts de fonctionnement, comme une entreprise, en sous-traitant une partie des services dont il a besoin (sécurité, nettoyage...) et en se transformant en un espace de vente afin d'augmenter ses recettes. Cette « marchandisation » de la culture est également appelée « MacGuggenheimisation » en lien avec la franchisation des infrastructures muséales (Vivant, 2008). Les grands musées vendent un label apposé sur de rares succursales en dehors de leur implantation d'origine, garantissant à la ville d'accueil une médiatisation renforcée pour son infrastructure. Grâce à ce coup de projecteur, le musée « *est devenu moins un espace de démocratisation de l'art qu'un lieu central de socialisation et de divertissement où l'on peut manger, boire, acheter des livres et être vu* » (Miles, 2005, p. 891). La culture devient une marchandise comme une autre qui doit pouvoir être distribuée, interprétée et reproduite. L'objectif est de la vendre à des populations qui la considèrent comme faisant partie de leur style de vie ou de l'idéal auquel elles se réfèrent (Zukin, 1996). À cette thématique consumériste est associé un aspect de marketing urbain où le musée est un bien à mettre en valeur afin de le transformer lui-même en argument de vente pour un quartier ou une ville.

Fig. 51 – Le système de régénération par la culture et les musées



Source : D'après Murphy, Boyle, 2006, p. 117.

La perception du musée par les acteurs et les habitants se modifie car il est censé passer de vecteur culturel à vecteur économique avec un rôle moteur dans la régénération des espaces où il est situé. Pour ce faire, l'entrepreneuriat et les idéaux du capitalisme vont imprégner sa construction et sa gestion pour que le changement d'image, identifié comme vital pour les ATIL,

puisse se faire. Le but est de remettre le territoire sur la voie du redéveloppement et de la tertiarisation. Ce changement de perception cherche à attirer les investisseurs ainsi que les touristes urbains dans un système de régénération complexe.

Le tourisme urbain qui s'est développé à partir des années 1980 et 1990 s'explique par quatre phénomènes d'après Shachar (Shachar, 1995) : le développement du tourisme d'affaires entre les centres urbains, le vieillissement de la population qui a une plus grande demande de culture, la croissance économique avec des ménages pouvant consacrer une somme plus importante aux loisirs, l'augmentation du niveau d'éducation moyen et donc de la masse de population ayant une plus grande demande de culture que les autres. Ce tourisme essentiellement international a bénéficié, dans les années 1990 et au début des années 2000, d'une croissance économique importante favorisant les dépenses de loisirs et donc renforçant la demande de biens culturels et les déplacements touristiques. Afin d'attirer ces populations, un changement d'image est nécessaire pour les ATIL.

7.2.1. Design, *branding* et changement d'image

Afin que la perception des entreprises, des touristes et des ménages changent, des musées vont être implantés et la gestion de cette implantation va donner lieu à des politiques de marketing mettant en avant un certain nombre de qualités réelles ou supposée de l'infrastructure. Ce rêve muséal, vendu dans les agences de voyages ou par les représentants des instances politiques et les chambres consulaires, va être construit et mis en avant dans les stratégies de régénération. Ces dernières vont essentiellement s'appuyer sur le design particulier des infrastructures, le fait qu'elles soient signées par un architecte connu et reconnu et, enfin, par la collaboration du musée avec un autre plus réputé via le système de *branding* / franchisation.

Alors que, traditionnellement, la collection faisait le musée avec l'association d'un œuvre ou d'un thème, comme la Joconde au Louvre, le « musée de régénération » va associer un architecte ou un design particulier avec un musée. On associe ainsi le nom de Gehry au Guggenheim de Bilbao ou celui de Pei à la pyramide du Louvre ainsi qu'une structure ou une matière particulière (les formes métalliques pour le premier et le verre pour la seconde). Le musée devient plus qu'un outil de développement, il est une icône : « *L'iconicité en architecture ne dépend pas uniquement des caractéristiques plastiques et esthétiques, mais surtout d'un système social de production de l'iconicité construisant les réputations et les hiérarchies des architectes au-delà de leur productions* » (Vivant, 2008, p. 47). Le transfert du nom de l'architecte à une création muséale donne à cette dernière une légitimité d'existence tout en justifiant sa création (et son prix). L'architecte devient un symbole de renouveau car la ville a pu attirer une personne de renom symbole, d'un futur plus prometteur : après lui, ce seront alors les médias puis des entreprises qui viendront dans la ville. À Walsall, c'est pourtant l'inverse qui s'est produit : la structure a créé la réputation de l'architecte. Les autorités municipales de Walsall et le directeur du musée d'art moderne local ont cherché pendant les années 1990 à remplacer l'ancien bâtiment par un objet architectural pouvant servir des objectifs culturels, politiques et urbains. C'est finalement le cabinet d'architecture londonien de Caruso & St John qui a été choisi avec un coût total de 21 millions de livres sterling, une somme que la municipalité ne pouvait couvrir seule. Elle a donc fait appel au Art Council National Lottery Fund et a gagné 15,75 M£ ainsi qu'au FEDER complétant ces subventions avec des fonds propres (Holden, Jackson, Shaw, 2000). Notons que, à l'origine, St Johns & Caruso n'était pas un cabinet d'architectes à forte notoriété, la proposition faite concernant le musée était,

d'après le directeur de ce dernier, très respectueuse de l'histoire de la ville. La New Art Gallery de Walsall est le projet architectural qui a réellement lancé la carrière internationale et la reconnaissance de Caruso & St John lui permettant de travailler avec d'autres musées comme le Tate de Londres, une notoriété venue *a posteriori* de Walsall.

L'association musée-œuvre mondialement connue est donc remplacée par l'association musée architecte mondialement reconnu, dans une logique de musée perçu comme un objet urbain (Newhouse, 1999). Cet objet s'intègre progressivement dans un espace urbain conçu lui-même comme une marque de reconnaissance, un lieu de curiosité grâce au mobilier urbain, aux bâtiments au design particulier et à l'architecture soigneusement travaillée dans un processus « d'aestheticisation » (Degen, 2002). La ville devient un objet à travailler comme une œuvre d'art en intégrant des notions d'esthétisme à des niveaux encore jamais atteints. Les acteurs locaux voient la ville physique comme un argument culturel, au-delà des valeurs et des structures muséales implantées, son agencement est intégré aux stratégies de marketing urbain. Une des politiques basées sur le design est la construction d'un espace urbain avec des qualités visuelles afin d'alimenter une économie symbolique censée créer une économie réelle. Les acteurs locaux vendent plus une image et des valeurs (culture, modernisme, arts visuels) que des produits ; la cible est la classe moyenne qui a connu une forte croissance et qui devient un vivier de consommateurs pour cette économie symbolique. Pour Bilbao, cette économie basée sur l'image s'appuie sur des « *starchitectes* » (Nicolas, 2011 ; Severo, 2011). La ville a multiplié le design d'objets urbains en les confiant à des architectes de renommée internationale. La municipalité a choisi Norman Foster pour son métro, Santiago Calatrava²⁴⁰ pour l'aéroport ; le Palacio Euskalduna a été confié à Federico Soriano et Dolores Palacios²⁴¹ ; l'hôtel Sheraton à Ricardo Legoretta²⁴² et un centre commercial à Robert Stern²⁴³.

Cet emploi d'architectes de renom vise à faire de la ville un espace unique que les touristes culturels se doivent de visiter, auquel les entreprises doivent pouvoir s'identifier et sur lequel les stratégies de marketing doivent pouvoir se baser. Pour se distinguer les unes des autres, il faut que les métropoles soient non seulement différentes mais également uniques. L'effet d'unicité (non reproductibilité de la construction et de ce qu'elle contient) renforce la couverture médiatique très importante participant à la promotion de l'infrastructure et attirant l'attention des acteurs étrangers au territoire, des entreprises, des touristes et des hommes politiques sur cette initiative et ce succès annoncé.

Cette focalisation sur l'unique et l'innovant a cependant des limites inhérentes à la recherche de la reproduction de tels projets. Le nombre de « *starchitectes* » étant réduit, ils se retrouvent à créer plusieurs infrastructures et toutes se veulent nouvelles mais un processus de banalisation du design architectural et de création de similarités apparaît. Ce qui était neuf dans les années 1990 devient commun et voit son intérêt fortement diminuer dans les années 2000. Le musée Guggenheim de Bilbao, de F. Gehry, avait une structure particulière lors de sa création (Fig. 52) mais Frank Gehry a dessiné le Walt Disney Concert Hall de Los Angeles de manière très semblable (Fig. 53).

²⁴⁰ Aussi à l'origine de la gare Saint-Exupéry de Lyon, de l'auditorium de Ténérife ou de l'opéra de Valence.

²⁴¹ Centre des Congrès. Aussi à l'origine de la Torre Laminar de Barcelone. Architectes de rang national.

²⁴² Pavillon du Mexique à l'exposition universelle d'Hanovre en 2000, Tech Museum de San José aux Etats-Unis.

²⁴³ Master Plan de Times Square à New York, Musée des Arts Africains de New York, Tour Carpe Diem de la Défense.

Fig. 52 – Le Walt Disney Concert Hall de Los Angeles de Gehry



Source : <http://www.gothereguide.com/walt+disney+concert+hall+la-place/>

Fig. 53 –Le Musée Guggenheim de Gehry à Bilbao



Source : <http://www.urbanews.fr/2012/01/10/18628-un-guggenheim-a-helsinki/#.UApnGbQ0MrU>

Au-delà de la reproductibilité de ce qui se veut unique, la création d'un musée au design particulier, et le changement d'image associée, ne peuvent être ni une fin unique, ni un moyen de régénération à eux seuls. L'infrastructure muséale ne peut pas, elle non plus, suffire à lancer le développement économique et urbain d'un territoire et les exemples d'échecs sont nombreux, les succès parfois trompeurs. Un des plus médiatiques d'entre eux, le Guggenheim de Bilbao, a connu une histoire plus mouvementée que celle communément acceptée et son icône architecturale en est pour partie responsable.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le désir des acteurs basques de faire venir le musée Guggenheim à Bilbao se situe dans un contexte d'extrême concurrence nationale avec l'accueil, par les plus grandes métropoles du pays, d'événements culturels et sportifs de rang international. Pour ne pas se laisser distancer, lorsque le musée Guggenheim de New York a cherché à fonder une deuxième structure en dehors des États-Unis, la *Diputación* s'est portée candidate, en compétition avec Salzbourg, Venise ou le Japon. Cependant, ces dernières ne bénéficiaient pas d'assez grandes parcelles et/ou le climat politique ne permettait pas une stabilité à long terme. Au Pays basque, le fait que l'ensemble des acteurs politiques (majorité et opposition, niveau local, *Diputación*, région et Etat) soutiennent le projet donnait un plus fort poids à Bilbao (Brooksbank, Jones, 2004). La dernière raison est strictement financière : les autorités politiques basques ont accepté les conditions de la fondation dont même le directeur, Thomas Krens²⁴⁴, pensait qu'elles étaient déséquilibrées²⁴⁵. L'accord passé avec les autorités basques prévoit l'octroi d'une franchise pour 20 ans à la ville pour 18 millions d'euros, la réalisation d'un bâtiment à la charge du Pays basque (100 millions d'euros), la constitution de la collection (50 à 60 millions d'euros) et la prise en charge des coûts de fonctionnement. L'acceptation de conditions financières très contraignantes sans recevoir d'autre contrepartie que la pose d'un nom, d'une assistance technique pour la création du musée et sa gestion montre combien le musée était important pour les acteurs politiques. Même si la régénération se serait faite sans lui, les hommes politiques voulaient un signe fort, un *landmark* pour changer l'image de la ville et la lancer dans une nouvelle époque. En cela, le fonctionnement du Guggenheim de Bilbao est un exemple typique de la nouvelle génération de musées-outils. Sa collection propre n'est pas mise en valeur comme dans un musée traditionnel, mais ce sont les expositions qu'il accueille et son architecture facilement identifiable, car peu commune, qui fondent sa réputation et qui attirent les touristes. Très peu d'entre eux connaissent les artistes qui composent la collection du musée mais tous sont capables de reconnaître le bâtiment devenu l'emblème de la ville.

À West Bromwich, sur la commune de Sandwell, dans le Black Country, la municipalité a voulu « surfer » sur l'effet de mode induit par la construction des musées présentés dans les médias et par les instances gouvernementales comme la panacée à la crise économique et sociale. Au-delà des aides financières apportées par Londres encourageant la création de musées, c'est le succès de la New Art Gallery de Walsall, située à quelques kilomètres de là, qui a achevé de convaincre les autorités politiques qu'une telle structure était essentielle à la ville. Les acteurs locaux, essentiellement politiques, ont donc rassemblé les ingrédients des autres politiques muséales : une salle d'exposition plus qu'une collection propre, un bâtiment au design particulier confié à un architecte d'envergure internationale, Will Alsop, et une grande couverture médiatique. Ce projet, baptisé Le Public, bénéficiait de fonds débloqués par Londres et, comme à Bilbao, soulevait l'opposition d'une grande partie de la population mais d'un relatif consensus des acteurs locaux.

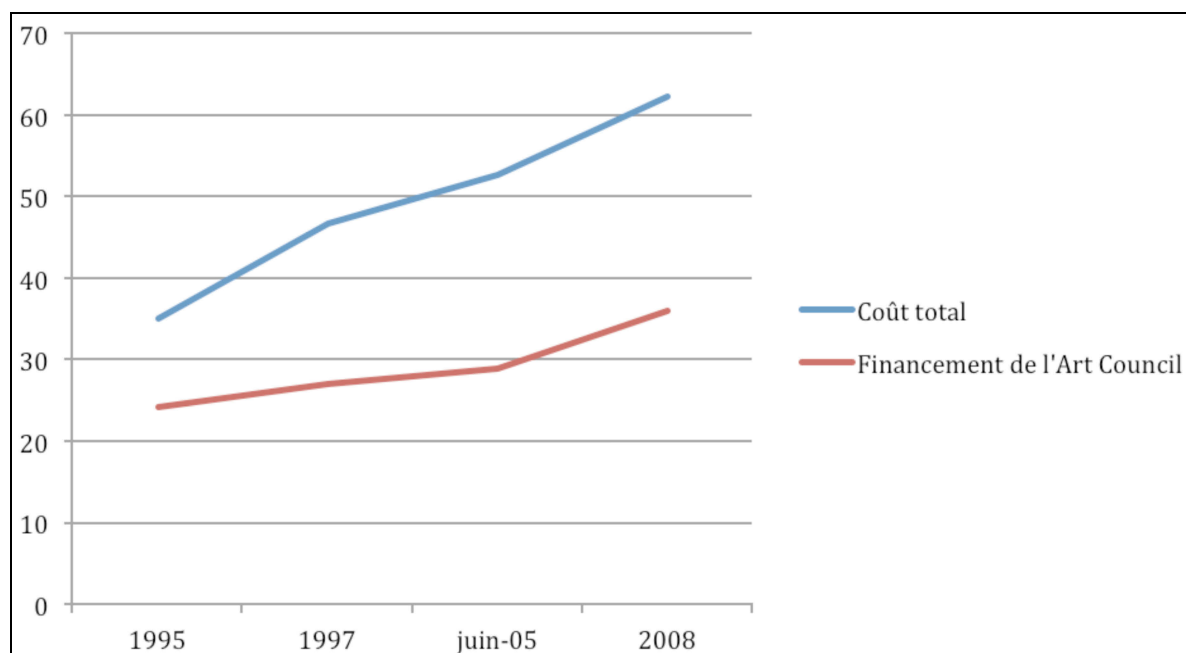
Le projet a débuté en décembre 1995 mais, lorsque la municipalité a déposé ses demandes d'autorisation de constructions de bâtiments à vocation culturelle, elles se sont vues rejeter les unes après les autres (1995, 1997, 1998, 2000) avec une perpétuelle rééva-

²⁴⁴ Directeur de la Fondation S. Guggenheim basée à New York. Il a amorcé le processus d'extension international de la fondation avant de laisser sa place en 2008.

²⁴⁵ Les collections exposées ne sont même pas issues de la fondation américaine mais sont essentiellement des œuvres d'artistes nationaux ou locaux. Il faut rajouter une « étude de faisabilité » réalisée par la fondation mais facturée aux villes candidates dont le prix est inconnu.

luation du coût du projet par son principal financier, l'Art Council of England. Il semblerait que, dans la précipitation de vouloir créer leur structure, les autorités municipales aient grandement sous-estimé le coût d'un tel projet, ce qui inquiétait dès le début l'Art Council, lui faisant refuser à plusieurs reprises les plans de financement (Blackstock, 2010, p. 44). Le programme a réellement débuté entre 2001 et 2003 soit un an après l'ouverture de la New Art Gallery de Walsall, mais la faiblesse du dossier de financement et les critiques du gouvernement sur la gestion présente et future du musée n'ont cessé de ralentir le projet. Le bâtiment a ouvert ses portes en juin 2008, avec seulement le rez-de-chaussée ; les deux étages n'étant pas achevés plus de treize ans après le lancement du Public. Will Aslop a même abandonné le projet en 2004 face aux problèmes de financement et d'organisation qui l'avaient forcé à revoir, à de nombreuses reprises, sa proposition. Le coût total a subi une courbe exponentielle (Fig. 54).

Fig. 54 – Evolution du coût du Public de Sandwell / West Bromwich entre le début du projet et l'ouverture de la structure



Source : Blackstock, 2011 ; *Star Express* 18/04/2012, édition en ligne.

L'Art Council a fourni 55 % de cette somme, la municipalité de Sandwell 30 %, le reste étant financé à part égale entre le FEDER et Advantage West Midlands, l'agence de développement régionale. L'entreprise publique de gestion de l'infrastructure, dirigée par le Conseil Municipal de Sandwell, s'est déclarée en faillite en septembre 2008, soit trois mois après son ouverture, malgré une rallonge budgétaire obtenue de 3,1 millions de £. Notons que plus de 20 % de la surface du bâtiment culturel sont loués à des entreprises pour un usage commercial (café, magasins, salle de conférences...). Au total, Le Public aura coûté plus de 72 millions de £ alors que la New Art Gallery de Walsall, achevée six ans plus tôt ne coûtait que 20 millions de livres sterling ce qui, ramené au prix du mètre carré, donne toujours un surcoût de 20 % pour West Bromwich²⁴⁶. Le design innovant, mais également extrêmement coûteux tient une place non négligeable dans ces écarts de

²⁴⁶ Walsall New Art Gallery : 20,1 millions £, 5 000 m², 6 592 £/m².

financement, même si le manque de *leadership* et d'implication des autorités municipales est aussi clairement mis en cause (Blackstock, 2011).

Depuis le milieu des années 2000, les passions des habitants et des acteurs locaux se déchainent autour du Public et surtout contre ses gestionnaires qui ont même temporairement fait payer l'entrée de ce musée, quelques mois après son ouverture, pour tenter d'améliorer leur bilan financier. Ainsi, alors que Sandwell fait partie des villes les plus pauvres de toute la Grande-Bretagne, d'après le *Deprivation Index* de 2004 et 2007, les visiteurs ont dû s'acquitter d'un billet d'entrée à 6,99 £ pour avoir accès à la structure. Le coût du bâtiment, qui agit aujourd'hui plus comme un centre culturel qu'un musée, est devenu le symbole local de l'aveuglement de ces politiciens qui ont voulu à tout prix posséder un musée ou au moins un bâtiment à vocation culturelle pour lancer un processus de régénération. Le bilan actuel est plus que discutable et l'absence de chiffres sûrs concernant le nombre de visiteurs ou bien l'impact économique du musée sur le processus de régénération ne facilite pas son évaluation. En effet, les seuls chiffres disponibles proviennent de la municipalité qui se doit de justifier un tel investissement et qui glorifie Le Public comme « un espace de créativité, de loisirs de culture et de commerce au cœur de West Bromwich »²⁴⁷ (site internet de la structure, www.thepublic.com/public). De l'autre, de nombreux habitants critiquent fermement le bâtiment lui-même, son coût et la faiblesse des retombées pour la ville²⁴⁸. Entre les deux réactions, se situe celle du Council of Art of England qui remet en cause son mode de fonctionnement et qui cherche à savoir comment un tel « amateurisme » a pu se produire (Blackstock, 2011). La mise en place du Public est même citée en exemple de ce qu'il ne faut pas faire par le Parlement britannique en matière de régénération culturelle.

Fig. 55 – La New Art Gallery, une architecture sobre et classique



Source : Site internet du musée <http://www.thenewartgallerywalsall.org.uk/>

La New Art Gallery de Walsall n'a pas rencontré les mêmes problèmes mais les acteurs locaux à l'origine de celle-ci n'ont pas non plus établi la même stratégie puisque la structure n'est qu'une étape incluse dans une stratégie globale et correspondant à un besoin précis. Un

²⁴⁷ « An exciting creative, community, cultural and business space in the heart of West Bromwich ».

²⁴⁸ Voir les réactions des habitants dans le journal local *The Express and Star*, lorsque celui-ci met en ligne un nouvel article sur la structure. <http://www.expressandstar.com>

des grands problèmes auquel est confronté le Black Country est la « répulsivité » du territoire pour les jeunes ménages et les nouveaux diplômés. Cette caractéristique est commune aux ATIL, mais elle n'est pas toujours bien identifiée, et les politiques mises en place n'en tiennent pas toujours compte. La New Art Gallery n'est pas un projet innovant en soi : inaugurée en 2000, elle se situe dans la période de construction des « musées du Millenium » encouragée par des politiques de subvention et un soutien londonien. Son architecture n'est en rien exceptionnelle, que ce soit visuellement ou structurellement (Fig. 50), si bien qu'elle s'intègre naturellement dans l'espace urbain ; bien loin du Guggenheim ou du Public.

La New Art Gallery ne se distingue pas par ses surfaces commerciales louées à une chaîne de cafés ni par son financement largement soutenu par l'Art Council of England. Elle est, comme dans les autres agglomérations, utilisée dans les campagnes de marketing territorial et son image est largement diffusée. Ce qui fait la particularité de ce musée est la manière dont il est utilisé et géré, tout étant orienté vers un seul but : en faire un des lieux central de la vie des jeunes ménages avec enfants, et des diplômés en recherche de culture. Ces catégories sont plus ciblées que les « classes créatives » communément visées par les politiques culturelles. Celles-ci sont mises en avant par Florida (Florida, 2003), pour qui la création d'un espace urbain culturellement et physiquement attractif permet de faire venir des ménages aisés et fortement diplômés. Ces nouveaux habitants, de par leurs niveaux d'éducation, leurs professions et leurs revenus joueraient un rôle moteur dans le développement de nouvelles activités économiques. Ils sont également les plus dynamiques économiquement en termes de consommation de biens et services, et leur capacité à créer des entreprises ou à diffuser informations, idées et réputations d'espaces urbains est réelle, ce qui en fait des cibles privilégiées pour les politiques publiques de régénération muséales. Des centres urbains sont généralement imaginés et créés pour leur usage avec, notamment, des logements de qualité (et de prix élevés), des espaces de loisirs et de détente (bars, cafés, restaurants, musées...) quitte à exclure une partie des habitants traditionnels. La puissance de cette classe créative comme moteur de la régénération commence à être remise en cause (Vivante, doctorat soutenu en 2009), mais elle reste la catégorie de personnes toujours privilégiée par les politiques de régénération culturelle en Europe et une grande partie des politiques actuelles la cible toujours.

La New Art Gallery ne s'organise pas autour des aspects traditionnels des politiques muséales via des aspects de la vie quotidienne de ces classes créatives. L'approche de la municipalité et du directeur du musée est d'habituer les habitants de Walsall à y venir pour des raisons qui ne soient pas uniquement liées à l'art. Tout d'abord, l'entrée de la structure est totalement gratuite, aussi bien pour les habitants de l'agglomération que pour les extérieurs ; cela était une exigence du directeur du musée accordée sans problèmes par les autorités municipales. Le musée détient une collection d'artistes locaux ou d'origine locale ainsi que quelques pièces étrangères de sculptures et toiles, mais il possède surtout une bibliothèque de qualité, située au dernier étage du bâtiment. Celle-ci se compose d'une cinquantaine de revues sur l'art, d'échantillons de matériaux de tout type ainsi que de nombreuses archives en dehors de la collection d'ouvrages classiques. Celle-ci est également libre d'accès et gratuite. La New Art Gallery accompagne les habitants tout au long de leur vie avec l'obtention du label Family Friendly depuis sa création, grâce à de multiples aménagements et animations dédiés aux familles et aux enfants. Ces derniers possèdent la moitié du rez-de-chaussée dans une salle de jeux basée sur l'art avec de nombreux tableaux à dessiner, des reproductions d'objets d'art, une grande collection de tissus et de matières à toucher et à expérimenter. Sans pouvoir être comparée avec l'Eureka d'Hali-

fax²⁴⁹, la salle dédiée aux enfants en conserve complètement la mentalité « *It's forbidden to not touch !* », (« *il est interdit de ne pas toucher !* ») et de nombreux événements y ont lieu mélangeant les arts plastiques et les loisirs pour les enfants de tous âges ; le tout gratuitement. Un autre rendez-vous gratuit est la réunion jeunes-parents de la ville, qui a lieu dans le musée ainsi que le Baby Palace où, après la naissance, les parents peuvent initier leurs bébés aux jeux de lumières et de textures dans des ateliers particuliers ayant lieu chaque mois.

La New Art Gallery est donc plus qu'une icône architecturale locale, c'est un lieu de rencontres et d'expérimentations. L'organisation est faite de telle manière que les jeunes ménages et les familles sont habitués à y venir tout au long de leur vie : rencontres jeunes parents, Baby Palace, galerie Disco pour les enfants, ateliers de jeux créatifs et, enfin, la bibliothèque. Il s'agit d'un véritable accompagnement des familles dans cette structure où tout est gratuit même si la plupart des populations qui y accèdent de manière régulière sont plutôt issues des classes moyennes voire aisées. Le musée, sa politique de gestion et les animations mises en place respectent clairement la stratégie d'origine en faisant tout pour attirer les classes créatives et, surtout, pour les habituer à revenir de manière régulière²⁵⁰. Le bâtiment n'est plus mis en valeur de manière systématique dans les politiques publiques : les habitants l'ont adopté et son utilisation est essentiellement locale. D'après le personnel du musée²⁵¹, les visiteurs sont essentiellement des habitants de la ville, puis viennent ceux vivant dans les autres agglomérations du Black Country et même de Birmingham. Cependant, les politiques de régénération en cours à Walsall s'appuient sur les visites mensuelles voire hebdomadaires des jeunes ménages et des diplômés. Le *Waterfront North*, *South* et *Lex* mentionnés un peu plus tôt dans ce chapitre, s'adressent clairement à ces populations et profitent de la médiatisation offerte par le musée. Tout en participant aux ateliers ou en le visitant, celles-ci peuvent voir les nouveaux bâtiments par les fenêtres ainsi que les grandes affiches de promotion du quartier et ses nouveaux appartements haut de gamme. Les *Waterfronts* bénéficient d'une campagne de promotion gratuite de cette façon : les visiteurs du musée sont autant de personnes touchées par la création des logements, bureaux et commerces du quartier en cours de régénération.

Ces deux exemples locaux, de taille très modeste, apportent une réponse à l'interrogation d'Hamnett et Shoval en 2003 : « *C'est également un outils important de régénération urbaine, même si son succès dépend de sa capacité à être transposé des plus grandes villes aux plus petites et des villes anciennement industrielles avec un faible accès à la culture où les visiteurs potentiels sont une question essentielle* »²⁵² (Hamnett, Shoval, 2003, p. 23).

²⁴⁹ *Eureka, The national children's museum* est situé à Halifax dans le West Yorkshire. C'est un musée et un centre scientifique d'expérimentation pour enfants où tout est fait pour que l'art et la science leur soient accessibles. <http://www.eureka.org.uk>

²⁵⁰ La New Art Gallery organise deux événements par semaine pour les enfants, un rendez-vous par mois pour les bébés, un toutes les deux semaines pour les jeunes parents et des évaluations d'œuvre d'art de particulier (essentiellement les seniors) par un commissaire priseur une fois par mois.

²⁵¹ Lors de trois conversations informelles avec le personnel situé à l'accueil. Les données précises et chiffrées ne sont pas d'accès public.

²⁵² « *It is also an important prospective tool for urban regeneration, though how feasible or realistic it is to successfully translate this from major cities to smaller, older industrial cities with little in the way of cultural assets or existing visitors remains an open question.* »

Pour qu'un musée puisse jouer un rôle dans la régénération de la ville ou du quartier dans lequel il est construit, l'architecture ne suffit pas ; il faut une réelle mobilisation des acteurs locaux, une stratégie globale et un ensemble de politiques publiques coordonnées autour de l'infrastructure mais pas uniquement. L'appréciation du succès reste contestée et difficile à mettre en œuvre car, suivant les discours des acteurs à l'origine des musées ou ceux s'y opposant, l'estimation des impacts est très souvent biaisée par les considérations politiques et/ou personnelles.

7.2.2. Le réel impact des musées sur la régénération des ATIL

L'évaluation de l'impact des musées se fait traditionnellement sur deux aspects : les effets directs et les effets indirects. Les effets directs mesurent les conséquences quantifiables essentiellement liées au tourisme engendré par les musées : nombre de visiteurs, nuits d'hôtels, emplois créés grâce à l'infrastructure²⁵³, dépenses effectuées par ces visiteurs, etc. Pour donner un exemple, les figures 56 et 57 illustrent la croissance du nombre de touristes visitant Vizcaya, la province de l'agglomération de Bilbao ainsi que celle du nombre d'emplois dans l'hôtellerie.

Les données ainsi obtenues sont aussi fiables que peuvent l'être des statistiques et permettent de voir que le nombre de touristes dans la *Diputación* a été multiplié par 3,73 (croissance de 273,08 %) et que le secteur de l'hôtellerie a créé 824 emplois entre 1992 et 2011. Le nombre de nuitées a également été multiplié par trois et chaque touriste a dépensé 180 euros lors de son séjour à Bilbao. Cependant la mesure de l'effet économique direct du musée ne peut pas se contenter uniquement des conséquences touristiques du Guggenheim, de la New Art Gallery ou du Public. L'effet qu'a le Guggenheim de Bilbao est un cas typique, très étudié, et son impact est également très controversé (Gomez, 1998 ; Plaza, 1999 ; Gomez, Gonzalez, 2001 ; Rodriguez et al., 2001). Les différents auteurs ne s'accordent pas sur la qualité des retombées positives ni sur l'évaluation du musée comme moteur de la régénération : « *C'est l'utilisation des marqueurs territoriaux dans contexte de déclin, tout autant que les discours politiques construits autour des success-story, qui sont la clef de la prospérité, qui sont encore en débat* »²⁵⁴ (Gomez, Gonzalez, 2001, p. 898). La difficile mesure des effets indirects remet en cause, pour certains auteurs, « l'effet Guggenheim » en lui-même : « *Jusque-là, il est impossible de le considérer comme un succès* »²⁵⁵ (Gomez, Gonzalez, 2001). Plaza dissocie le fait même d'améliorer son image du redéveloppement économique : « *L'image s'améliore ; mais la ville attire-t-elle l'argent ?* »²⁵⁶ (Plaza, 1999, p. 3) ; et, pour cet auteur, la modification de perception (réussie dans le cas de Bilbao) est certes très visible, mais elle est insuffisante pour permettre la régénération économique de la métropole basque (Plaza, 2009). Pour Sara Gonzalez-Ceballos, l'effet n'existe pas réellement : le succès est surtout dû à l'inclusion du musée dans une politique plus globale où celui-ci n'est qu'un élément de la stratégie de régénération (Gonzalez-Ceballos, 2004). La volonté d'accueillir le musée a émergé alors que le plan d'aménagement de la ville et, surtout celui concernant le quartier d'Abandoibarra, étaient en cours de rédaction, le musée et son arrivée étaient complètement en accord avec la vision de régénération de la ville :

²⁵³ Dans le musée ou dans les entreprises directement en lien avec celui-ci comme les boutiques de souvenir, les hôtels, les guides, les restaurants

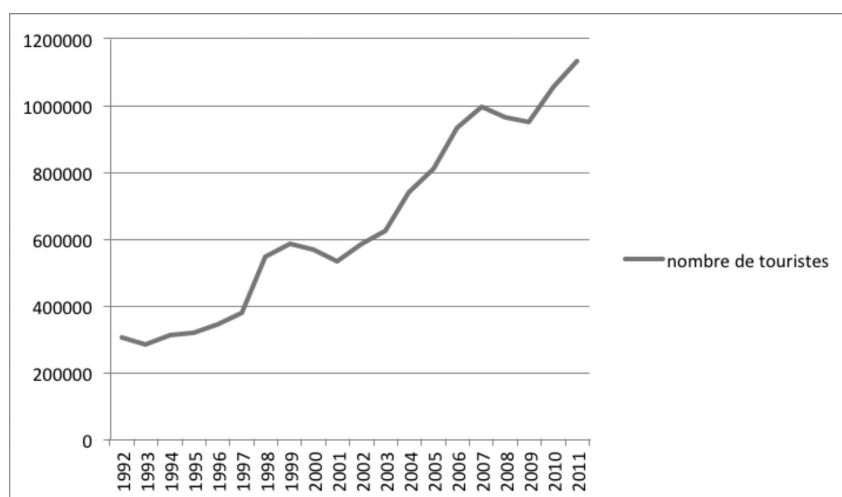
²⁵⁴ « *It is the risky use of « urban flagship » in a context of serious decline, as much as the subsequent political discourses built up around success stories which stress that these are the key to prosperity, that were – and still are- in dispute* ».

²⁵⁵ « *So far it is not possible to regard it as a successful* ».

²⁵⁶ « *The image is improving ; but is the city attracting money ?* ».

remplacer les anciennes industries par un nouveau moteur tertiaire pour l'économie. À Walsall, le musée est également inclus dans une stratégie effectuée par étape, qui ne repose pas uniquement sur un nom ou une marque mais sur une mutation plus globale, absente de l'approche des autorités municipales de West Bromwich, qui recherchaient très clairement les retombées affichées dans le Pays basque.

Fig. 56 – Evolution du nombre de touristes en Biscaye entre 1992 et 2011



Source : Eustat.

Fig. 57 – Evolution de l'emploi dans l'hôtellerie en Biscaye entre 1992 et 2011



Source : Eustat.

Bilbao et son « effet » ont subi un processus de mythification encouragé par les autorités basques elles-mêmes qui, dans leurs discours très positifs, ont mis en avant leurs « pratiques innovantes en matière de régénération » et des résultats « exceptionnels » pour le territoire. Intégrée dans les campagnes de communication des différentes institutions, la valorisation de l'effet induit par le musée cherchait à consolider l'implantation des nouvelles entreprises, des

populations et l'attrait des touristes dans « une ville à succès ». Ces affirmations, en partie déconnectées de la réalité du terrain au vu de nombreux articles scientifiques minorant les conséquences économiques du musée, sont cohérentes avec le besoin de régénération et les volontés politiques. Les élus restent malgré tout lucides, comme le premier adjoint au Maire de Bilbao interrogé en mars 2008 :

Valentin Vaqué : « *Pensez-vous que toute la régénération de Bilbao aurait pu se faire sans le musée ?* »

Ibon Areso : « *La régénération du quartier a été pensée sans le musée car le plan stratégique avait été réalisé avant son arrivée. Le Guggenheim a été un formidable coup de projecteur et un excellent accélérateur mais le métro, l'aéroport et le réaménagement des quais du Nervión se seraient quand même faits sans le musée. Il nous aurait juste fallu plus de temps.* » (Interview réalisée le 11/03/2008).

Le musée ne peut pas, à lui seul, simplement par sa présence, relancer une économie locale ou la transformer : Sheffield accueille des entreprises utilisant le laser pour le travail des métaux et surtout de l'acier inoxydable ; le tissu économique ne se trouve pas en rupture par rapport à ses secteurs traditionnels. Bilbao était une place financière importante et le secteur bancaire a beau être un employeur important, en 2007, 20 % des emplois étaient toujours dans le secteur industriel (Badescu, 2008). Les conséquences d'un musée, même mondialement connu, sur la régénération sont sujettes à l'appréciation de l'observateur puisqu'une grande part d'entre elles (les conséquences indirectes) ne sont pas quantitativement visibles. Comment apprécier les créations d'emploi dans le tertiaire ? Sont-elles dues au musée ou à la transition économique qui a eu lieu dans tout le pays avec un passage du secteur industriel à celui des services ? S'agit-il de la conservation d'emplois ou de créations ? À partir de quel seuil considère-t-on comme un succès ou un demi-échec l'investissement financier et politique dans le musée ? Quel crédit peut-on donner, par exemple, au rapport réalisé par la fondation Guggenheim elle-même sur la sauvegarde de ces emplois ? D'après celui-ci, 4 232 emplois ont été sauvés grâce au musée en 2006 concernant la période allant de 1995 à 2005 (Plaza, Tironi et Haarich, 2009). Il est évident que les chiffres avancés par la Fondation Guggenheim doivent être pris avec précaution. Le musée étant un investissement très important, (sur)valoriser l'impact de celui-ci permet de justifier son prix facturé par la Fondation et celui payé par les autorités politiques locales²⁵⁷. De même, pour les prochaines ventes de la franchise, les dirigeants du Guggenheim peuvent demander un prix encore plus élevé que celui payé par Bilbao en vantant les retombées qu'une telle infrastructure aurait pour le territoire ; on est, dans ces conditions, en présence d'un jeu à double tranchant.

Ainsi, la caractérisation de l'effet Guggenheim est différente suivant les personnes qui le décrivent en fonction de leurs attentes et de ce qu'elles veulent voir dans celui-ci, mais la notion d'image est très présente car c'est elle qui va être diffusée et qui véhicule des idées et des caractéristiques négatives ou positives. Alors qu'un des problèmes majeurs du Black Country est sa « répulsivité » pour les jeunes ménages et les diplômés, notamment, l'agglomération recommence à avoir des soldes migratoire et naturel positifs grâce à son musée et aux nouveaux aménagements du centre-ville (Walsall Council). Son infrastructure, tournée vers les enfants et la promotion du label « Family Friendly », sont des arguments marketing pour Walsall afin d'inverser les tendances démographiques négatives. Le débat concernant l'impact d'un musée sur la régénération sort régulièrement de son cadre scientifique pour prendre en compte les enjeux politiques et les jeux d'acteurs modifiant les pratiques de la régénération urbaine tout entière. Les méthodes (visibles) sont diffusées entre

²⁵⁷ D'autres mesures (Diputación ; Mairie de Bilbao ; Gomez, 2004) sont plus réduites avec entre 1 000 et 1 200 emplois créés dont 907 directs (tourisme, hôtellerie).

les villes voisines comme entre Walsall et West Bromwich, la seconde faisant le nécessaire pour accueillir également un musée. À Bilbao, c'est la façon de faire de la régénération urbaine qui a été affectée. À l'origine, les hommes politiques locaux et régionaux ont dû se battre contre les habitants pour que la ville accueille le musée Guggenheim car leur stratégie était incomprise des ouvriers qui avaient perdu leurs emplois et qui ne voyaient pas comment un musée pouvait les leur rendre. Les acteurs locaux ont donc financé et développé une politique muséale en passant outre l'avis de leurs administrés. Le musée ayant été un immense succès (au moins médiatique), aujourd'hui, ces acteurs politiques ont conservé l'habitude de passer outre les besoins et les désirs de leurs citoyens alors qu'ils demandent plus de gouvernance. Comme souvent, la participation citoyenne est plus de la diffusion d'informations sur des décisions déjà prises, les décideurs ayant intégré à leur pratique une confiance en eux-mêmes et surtout la certitude que la population peut se tromper lourdement. Dans les démocraties jeunes comme l'Espagne ou la Pologne²⁵⁸, « *la démocratie représentative n'est pas perçue comme un point de départ pour continuer l'amélioration des mécanismes participatifs mais comme un but à atteindre* »²⁵⁹ (Gonzales-Ceballos, 2004, p. 182). Le musée Guggenheim et tous les autres succès où les autorités politiques passent en force contre l'avis de leurs administrés engendrent un « contrôle social » sur l'ensemble de la population. Le premier programme réussi assure, *de facto*, son consentement pour les prochains, favorisant un consensus rapide qui a pour base l'erreur de l'opposition précédente. Le succès affiché de la régénération muséale par les autorités politiques est, comme toute politique urbaine, surévalué, car la reconnaissance de l'échec à guider le territoire hors de la crise remet les décideurs politiques dans les erreurs du passé. Ils redonnent, encore une fois, la mauvaise direction et les critiques des populations sont bien plus acerbes dans les Anciens Territoires de l'Industrie Lourde que dans des espaces qui n'ont pas connu de crises aussi profondes ; la tolérance aux erreurs politiques y est alors bien plus faible.

Les musées peuvent avoir un impact économique réel, mais pas nécessairement désiré, et modifier la structure socio-économique de l'espace urbain. Le musée Guggenheim rapporte, en taxes additionnelles récoltées par le gouvernement basque, 21,8 millions d'euros par an. La dépense totale annuelle moyenne par les touristes s'élève à 211 millions d'euros. Dans le même temps, l'arrivée d'un musée et la régénération d'un quartier entier comme à Bilbao ou Walsall entraînent une hausse du prix de l'immobilier. Les prix à Abandoibarra des logements de luxe dépassaient 6 000 euro/m² en 1999, soit le double des logements les plus chers dans les autres quartiers (et plus élevés qu'à Madrid ou Barcelone). De ce fait, conjugués avec les boutiques de luxe et les immeubles de bureaux haut de gamme, ces musées « permettent aux quartiers centraux – déjà privilégiés – de devenir encore plus fermés et privatisés » (Vicario, Martinez, Monje, 2003, p. 2388). Ce processus d'exclusion des ménages aux revenus les plus faibles est officiellement regretté car « politiquement incorrect », mais il est officiellement considéré comme un succès car il signifie que les populations cibles, les classes créatives, reviennent dans le quartier ou la ville qu'ils avaient désertés. L'ensemble des infrastructures, des logements et de l'immobilier d'entreprise leur est dédié mais malgré les aménagements réalisés, les quartiers ainsi régénérés n'ont qu'un faible impact sur la transformation économique globale. Les quartiers englobant des musées sont transformés en bulles touristiques, en « *périmètres artificiels séparant l'espace touristique du reste de la ville qui offrent une multitude d'expériences et d'activités de divertissement dans un environnement*

²⁵⁸ La situation est souvent similaire en France, en Angleterre et en Europe du Nord ; elle est toutefois plus prononcée dans les démocraties jeunes.

²⁵⁹ « *Representative democracy is seen not as a point of departure for the continued improvement of mechanism of participation but as a goal which has already been achieved.* »

paysagé, propre, attractif et sécurisé » (Vivant, 2004, p. 47). Les autres quartiers comme Bilbao la Vieja, occupés par des étudiants et des migrants, sont abandonnés car non incluable dans la politique de valorisation des espaces à destination des ménages les plus riches. Cette forme de ségrégation spatiale s'ajoute à la gentrification des logements, et la diffusion de la richesse des nouvelles populations reste contenue dans des portions restreintes du territoire. Au final, seule une partie réduite de la population a accès aux différentes entreprises de services qui y sont implantées. Les autres, faute de revenus suffisants, ne peuvent profiter des bars, cafés, infrastructures de loisirs en tout genre, alors qu'une partie d'entre eux travaille dans ces nouvelles structures. En effet, une autre critique de la régénération muséale, que l'on retrouve également dans la transformation économique via les centres commerciaux, est la faiblesse des emplois créés. Les industries employaient essentiellement des populations masculines peu diplômées pour des tâches manuelles. Aujourd'hui, les emplois de la restauration, des loisirs et du tourisme offrent une plus grande mixité, voire une féminisation du travail, qui ne correspond pas toujours à la personne qui a perdu son travail et, par ailleurs, les salaires sont peu élevés. De même, ces postes sont peu qualifiés en plus d'être précaires, car ils dépendent des flux et des saisons touristiques : les pics succèdent aux périodes creuses synonymes de ralentissement d'activité (et donc de diminution des salaires mensuels) voire de chômage. La précarité de ces emplois contraste avec l'environnement architectural et design de qualité pour du loisir et de la détente, mais elle s'inclut dans la politique plus globale de favorisation de l'émergence d'un nouveau type de population censé jouer un rôle moteur pour l'ensemble de la ville. Cette nouvelle concentration des efforts politiques, financiers et marketings engendre un dernier type d'exclusion avec la marginalisation des cultures « non utiles » à la stratégie principale.

Les musées se développent généralement à crédit : les recettes liées au sponsoring, au mécénat et aux droits d'entrée ne comblent que rarement des frais de fonctionnement très élevés (marketing pour la promotion de l'activité, accueil des collections, personnel et sécurité). Un musée coûte, *de facto*, plus qu'il ne rapporte financièrement parlant et les acteurs locaux doivent rechercher des retombées indirectes positives pour justifier de tels investissements. Parmi les premières conséquences économiques indirectes, arrivent les dépenses effectuées par les touristes ayant choisi la ville comme destination en partie grâce à l'offre muséale. Les achats dans les boutiques avoisinantes, les consommations dans les bars et restaurants tout comme les éventuels frais d'hébergement constituent autant de conséquences positives pour les entreprises locales. Cependant, les musées restent des pôles de dépenses très élevés pour les municipalités et les régions qui ont un budget consacré à la culture limité. De fait, les autres infrastructures qui dépendent des financements publics voient l'assèchement d'une partie de leurs subventions, surtout lorsqu'elles ne correspondent pas au thème mis en valeur vis-à-vis des touristes, des classes créatives ou des investisseurs. Cette exclusion du développement culturel n'est pas inhérente aux ATIL et se rencontre dans tous les espaces urbains où une structure ou un thème est survalorisé. Dans des régions et des villes en crise avec des ressources très limitées, l'impact sur le territoire renforce les disparités. Le Guggenheim est ainsi accusé d'absorber tous les financements, et malgré la présence de nombreux autres musées à Bilbao, ceux-ci ne parviennent pas à se développer correctement et sont exclus du parcours touristique local alors que des ressources artistiques existent. Cette mise à l'écart peut être également politique comme à Nowa Huta où le musée local, retraçant l'histoire du quartier, a une couverture marketing sans commune mesure avec toutes les activités situées dans le centre. Le Conseil Municipal de Cracovie ne veut pas que se développe une activité touristique vers l'ancienne ville communiste qui pourrait accroître son poids économique, sa médiatisation et renforcer de potentielles revendications d'aménagement. Ces divergences politiques sur le type de valorisation culturelle à mettre en place au niveau du

quartier font s'affronter deux visions qui ne permettent pas, comme pour le Forum, de mobiliser suffisamment les acteurs pour agir comme lobby. D'un côté, certains habitants et chefs d'entreprises militent pour valoriser le passé communiste et sa fonction de combinat qui a duré quarante ans. Pour eux, il faut surfer sur la vague des touristes venus d'Europe de l'Ouest et des pays anglo-saxons comme pour le Communist Museum de Prague. De l'autre, se situent des habitants qui ont souffert de cette étiquette de « ville communiste » au travers des discriminations à l'emploi ou via leur vie sociale et qui refusent de ne montrer que le passé pour se tourner vers un musée des cultures actuelles dont le tissu associatif serait plus représentatif. Les forces politiques, économiques et associatives ne parviennent pas à s'accorder, malgré d'importantes ressources et un mécénat entrepreneurial très important de la part des multinationales implantées dans le quartier, et qui soutiennent déjà les initiatives locales. Les partisans du musée du communisme ont, dans leurs rangs, les nouveaux entrepreneurs du tourisme à Nowa Huta comme « Crazy Mike » et ses Communist Tours qui amènent les visiteurs du centre de Cracovie. Ceux qui s'opposent à cette forme de mise en valeur ont pour chef de file la directrice de la Maison Culturelle, Kamila Norwida, et Pawel Derlatka, propriétaire du seul bar pour jeunes du quartier. Remarquons que les défenseurs d'une « autre culture » que celle du passé sont tous étrangers au quartier, même s'ils disposent du soutien d'une partie du Forum pour Nowa Huta. L'absence de consensus et de leadership clair empêche tout renforcement du tourisme et de la culture dans le quartier ; l'antenne du musée de Cracovie implantée à Nowa Huta n'ayant qu'un attrait et une aura très limitée.

Conclusion

Il y a plusieurs niveaux de politiques muséales : les plus abouties engendrent une réelle réindustrialisation des espaces urbains par le développement de « l'industrie de la culture » au sens large, c'est-à-dire regroupant des activités purement industrielles et d'autres plus tertiaires. D'autres ne sont surtout qu'un des leviers du marketing territorial pour faire exister la ville dans l'espace urbain national ou international tout en participant de manière significative au changement d'image jugé vital pour les Anciens Territoires de l'Industrie Lourde. Le moteur économique, grâce à la création de tout un secteur industriel basé sur la culture, est en réalité très difficile à obtenir. Le plus souvent le musée, quel que soit le thème exposé, ne parvient pas à redynamiser l'économie et très peu d'entreprises sont créées ou implantées en lien avec son activité. De plus, la création d'emplois sur le site du musée ne dépasse en général pas la vingtaine et atteint au maximum, dans les plus grandes structures, la petite centaine (Lusso, 2009).

Entre les deux niveaux d'intensité, se trouveraient d'autres degrés suivant les retombées des musées sur l'économie locale : création d'emplois et de richesses, soutien à la promotion territoriale amenant à l'arrivée ou au maintien de nouvelles entreprises, diffusion de la culture, changement d'image... Mais leur mesure étant délicate, les effets locaux du musée Guggenheim sont souvent perçus via une interprétation propre aux acteurs locaux suivant leurs opinions sur l'infrastructure et les enjeux politiques ou économiques qu'elle induit. Il s'agit plus d'un combat politique et marketing que d'une réelle évaluation de l'impact du musée sur le territoire. Celui-ci vise à convaincre les populations qu'elles peuvent être de nouveau fières de leur ville ou de leur quartier et sortir du cercle vicieux de l'abandon et de la crise psychosociologique. Ce changement d'image semble assez facile à obtenir en utilisant des éléments communs à toutes les politiques de régénération muséales : un bâtiment à l'architecture particulière créé par un architecte reconnu, une politique de marketing pluridirectionnelle et l'impli-

cation des acteurs politiques locaux et régionaux pour vanter les mérites d'un tel projet et surtout les futurs impacts pour le territoire. La relance de l'économie paraît plus difficile à obtenir, comme pour les *waterfronts* où ce système d'ajout d'éléments identiques se retrouve quel que soit le territoire. Le design et la création d'un espace public de haute qualité participent à l'aménagement d'un espace destiné aux populations les plus aisées, aux loisirs et au tertiaire de haut niveau. Que ce soit les quartiers de musées ou les *waterfronts*, chacun de ces espaces est perçu comme pouvant jouer le rôle de nouveau moteur économique et remplacer de manière pérenne l'industrie lourde pour les populations locales et les acteurs politiques. Malgré l'espoir porté par ces projets, les bâtiments seuls (comme à West Bromwich), sans accompagnement politique particulier, ne sont, dans le meilleur des cas, que des « cathédrales dans le désert » qui n'apportent à l'espace urbain qu'un énième centre culturel local. Les réelles implantations d'emplois sur les quartiers des musées ou des *Waterfronts* ne se font qu'avec une très forte implication des pouvoirs publics : municipalité, région, chambre de commerce, institutions éducatives. Que ce soit à Manchester, Essen (Lusso, 2009), Walsall ou Bilbao, c'est à chaque fois l'élan donné par l'implication des acteurs locaux qui est déterminant pour la régénération de la ville. À Abandoibarra, ce sont surtout diverses institutions et entreprises publiques qui s'y sont relocalisées comme les bureaux de la *Diputación* ou la bibliothèque universitaire drainant, en plus des touristes, une masse d'activités tertiaires importantes. Ces actions sur le territoire, via des politiques de régénération tournées vers la culture et les *waterfronts*, s'uniformisent et peuvent se résumer en six éléments clefs identifiés par Vicario et Martinez Monje (Vicario, Martinez-Monje, 2003) (Tab. 35).

Tab. 35 – Les six éléments de la régénération muséale d'après Vicario et Martinez Monje

Mise en place d'une vision post industrielle pour se positionner dans le monde
Création d'une nouvelle image pour la ville
Politique agressive de marketing pour permettre ce changement d'image
Mise en avant des friches industrielles centrales comme des opportunités de développement importantes
Croissance de l'économie de loisirs grâce aux entreprises de services (bars, restaurant, commerces, cinémas), attirant non seulement des touristes mais aussi des étudiants et des jeunes ménages
Nouvelle gouvernance urbaine avec la prédominance de l'entrepreneuriat urbain

Ces éléments agissent comme des préceptes, des obligations que doit mettre en place chaque ville, chaque région qui souhaite utiliser un musée comme moteur de régénération urbaine et économique. La liste des éléments indispensables n'est pas unique, d'autres scientifiques, politologues, économistes, urbanistes, sociologues en proposent une et elle n'est qu'un exemple parmi d'autres, mais elle caractérise assez bien les nouvelles pratiques de la régénération urbaine actuelle. Il semble que, face à la demande des autorités politiques de tous niveaux d'installer chez eux les succès réalisés par d'autres territoires, les scientifiques et professionnels aient tous répondu présent.

Les musées et les *Waterfronts* sont des exemples actuels et très symboliques de la vision d'un nouveau futur, un autre futur que celui de la crise passée qui mènerait le territoire et ses leaders politiques, dont la marge de manœuvre est réduite, vers la croissance économique. La tolérance à l'échec étant encore plus fine pour les autorités municipales des ATIL, la copie de politiques, perçues comme des réussites via des *best practices*, semble être la meilleure solution. « Si elles ont marché ailleurs, elles devraient marcher chez nous ».

Chapitre 8

Le transfert des politiques et des pratiques dans la régénération urbaine

Lorsque les ATIL ont dépassé la phase d'abattement pour parvenir à se remobiliser et agir afin de sortir leurs villes de la crise, deux solutions se sont présentées à eux : inventer une nouvelle manière de faire ou alors implanter chez eux une solution déjà mise en place ailleurs. La création d'une solution innovante suppose que des forces cognitives soient présentes sur le territoire et que les acteurs politiques acceptent de prendre des risques politiques mais également économiques et sociaux. Comme nous l'avons démontré, pour une partie de la population, c'est l'entêtement et l'aveuglement de leurs dirigeants qui sont responsables de la crise qui les a touchés. Ils sont à présent bien plus critiques sur les actions de leurs élus, surtout à l'heure où les moyens de communications permettent d'évaluer relativement précisément les coûts et les impacts et surtout ce qui se fait ailleurs. Le fait de chercher la solution d'un problème local à l'extérieur de son propre espace a été récemment étudié par les sciences politiques sous la dénomination de « Transfert Politique ». Les précurseurs en la matière, Dolowitz et Marsh (Dolowitz, Marsh, 1996) ; ont défini le « *policy transfer* » comme étant un « *processus de recherche de l'information et d'utilisation de celle-ci concernant la mise en place d'une politique dans un contexte spatial et temporel différent*²⁶⁰ ». Cette définition des fondateurs du transfert de politique est très généraliste, car le champ d'étude est nouveau tout en étant extrêmement complexe. Les variations et les différentes formes de transfert sont nombreuses et le vocabulaire reste mal défini avec l'emploi, suivant les auteurs, de convergence des politiques, d'imitation, de « *policy Learning* » (apprentissage des politiques menées), de « *lesson drawing* » (leçons tirées), de « *translation* » (déplacement) et de transfert. La *translation* serait plutôt une forme d'agglomérat cognitif (une masse de connaissances) basée sur les représentations mentales et l'analyse des discours. Son but est d'observer les réalités invisibles et les non-dits présents dans toutes politiques mais dont l'absence de visibilité est souvent responsable des échecs des transferts (Tizot, 2001). Pour Bugdahn, il convient de mettre en valeur les éléments particuliers à implanter dans un autre contexte (Bugdahn, 2007). Au sein de cette nouvelle science, deux approches coexistent : l'étude de l'objet de l'apprentissage (ce que l'on choisit d'apprendre des autres) et la manière d'apprendre (Toens, Landwehr, 2009). Cette dualité est renforcée non seulement par la multiplicité des applications mais également par les degrés présents dans la notion de transfert politique ou la motivation initiale (Tab. 36).

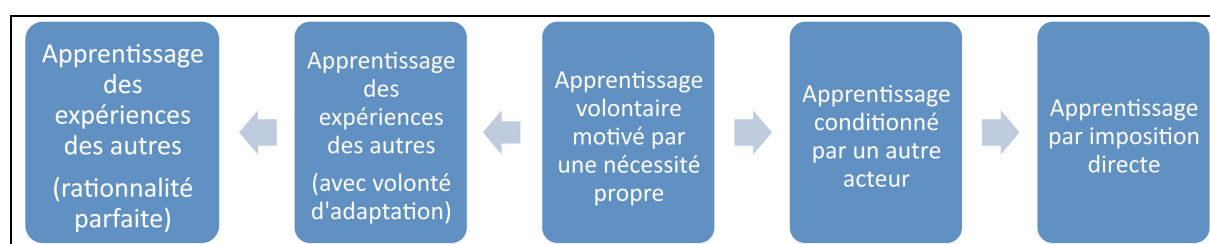
²⁶⁰ « *process of information-seeking and information utilization about policy development in different temporal / spatial context* » (Dolowitz, Marsh, 1996, p. 344, in Bugdahn, 2007, p. 125).

Tab. 36 – Le double degré de transfert politique

Copie	Transfert complet et direct
Emulation	Transfert des idées en plus de la politique et du programme pouvant engendrer des modifications au-delà de la politique en question
Combinaison / Hybridation/ Harmonisation	Reprise d'éléments de politiques et programmes pour les inclure dans la politique du terrain receveur
Imitation/ Inspiration	Une politique peut en inspirer une autre sans forcément avoir le même but ou les mêmes conséquences, mais elle change la vision ou la manière de faire du receveur

Source: D'après Dolowitz et Marsh, 2000 ; Newmark, 2002 ; Bugdhan, 2007.

Fig. 58 – Les types de motivation du transfert des politiques



Source : Dolowitz et Marsh, 2000, p. 16.

Les transferts peuvent donc aller de la copie entière à la simple inspiration en passant par des degrés d'intégration différents et surtout avec des motivations qui peuvent varier suivant les jeux de pouvoir, le contexte et le thème des politiques transférées.

Il peut s'agir de transferts volontaires où l'acteur à l'origine du processus veut apprendre de la solution originelle et la refaire à l'identique ou vouloir adapter / améliorer celle-ci. Le transfert peut aussi être motivé par l'identification d'un manque qui va être plus personnel que scientifique et celui-ci sera perçu comme la solution pour en retirer des bénéfices individuels ou collectifs pour les acteurs dominants. L'importation de nouvelles politiques peut être soumise à des pressions indirectes : si l'acteur ne met pas en place la politique en question, il sera exclu du cercle d'acteurs dominants ou ne bénéficiera pas des financements / de l'aura ou du prestige qu'il recherche. Le dernier type est une imposition directe où l'acteur est forcé par une autorité supérieure de lancer un certain type de politique. Les deux derniers transferts sont caractéristiques de l'action économique avec, par exemple, le Fonds Monétaire International contraignant un Etat à adopter une rigueur budgétaire contre l'obtention de subventions. L'Union Européenne entraîne également l'implantation de politiques par imposition directe avec, par exemple, les politiques de protection de l'environnement ou de sauvegarde des espèces animales (le loup dans les Alpes, les rejets dans l'atmosphère...).

L'application et surtout l'étude des transferts de politique concernent essentiellement les Etats (instance internationale-Etat, Etat-Etat) et les thématiques économiques et environnementales, tandis que les problématiques d'aménagement du territoire sont quasi absentes des recherches effectuées. En dehors des politiques de logements (Chiu, 2010), de comparaisons entre des politiques nationales (Tizot, 2001), ou des cas théoriques (De Jong, Edelenbos, 2007) les études sur le transfert des politiques urbaines sont très très peu développées. Le champ théorique et

économique trouve pourtant une application dans les problématiques de la régénération urbaine. Les motivations des acteurs des transferts, les objets de ces transferts tout comme les vecteurs de diffusion ou les critiques et les dangers peuvent être intégrés dans un processus de transfert de politiques urbaines. Les tentatives de transferts en matière de politiques urbaines restent empiriques et des limites apparaissent rapidement.

8.1. Les vecteurs de transferts (qui transfère ?)

Même si les transferts de politique n'ont été étudiés qu'à partir de la fin des années 1990, Aristote préconisait déjà les enseignements que les villes grecques pouvaient tirer les unes des autres en matière de gestion politique mais aussi urbaine (Aristote, *in* Evans, 2009, p. 237). En cela, il se positionnait déjà comme force de propositions dans les transferts des pratiques et des politiques et son rôle, celui d'un scientifique, d'un expert dans son domaine, est caractéristique des véhicules d'information actuels. Les urbanistes, les universitaires, les experts et les employés des administrations s'impliquent de plus en plus dans les affaires de gestion politique en intervenant de manière directe ou indirecte sur les décisions que doivent prendre les élus. Par l'entremise de conférences, de recherches ou par leur implication dans les processus de créations de politiques, ces acteurs deviennent capables d'intégrer leurs propres expériences, étrangères au territoire, dans les enjeux locaux. Le second type d'influence va venir d'un organisme supranational qui n'a, pourtant, officiellement, aucun pouvoir en matière d'aménagement du territoire mais qui parvient, grâce à des financements et des actions législatives indirectes, à influencer les échanges d'informations et les politiques mises en place au sein des espaces urbains. L'Union Européenne se positionne ainsi comme vecteur de transfert en favorisant les collaborations entre différents types d'espaces ayant des dénominations communes. Elle diffuse ce qu'elle considère des « bonnes pratiques » dans les pays où elle jugera que des améliorations sont à apporter. Un dernier vecteur de diffusion va être le territoire d'origine de ces politiques et la manière dont les acteurs veulent valoriser leurs actions en faisant la promotion de celles-ci à l'extérieur de l'espace régional. Bilbao, Londres, Walsall organisent alors des expositions, des interventions à différents congrès et salons pour mettre en avant leurs succès locaux et encourager d'autres espaces à les adopter. Cette action volontariste leur permet, entre autres, de renforcer la médiatisation de leurs politiques tout en continuant de se positionner comme source d'innovation permettant d'attirer de nouvelles populations, de nouveaux acteurs économiques et d'étendre le réseau d'influence des hommes politiques et des techniciens. Les différents acteurs du transfert de politique sont à mettre en perspective avec les motivations de ceux-ci à diffuser des pratiques ou à les accueillir et à les implanter sur leur propre juridiction. Nous pouvons évoquer quatre grandes raisons motivant le transfert pour le territoire d'accueil, toutes cadrant avec les conditions politiques, sociales et économiques des Anciens Territoires de l'Industrie Lourde.

En premier lieu, les acteurs politiques et techniques cherchent à trouver une solution étrangère à un problème local qu'ils n'arrivent pas à régler. Non exclusive des ATIL, cette ouverture aux solutions étrangères est en soi un progrès pour les villes de la mono-activité industrielle qui avaient l'habitude d'être repliées sur elles-mêmes (en période de croissance) puis sur leur propre crise (cf. chapitre 2). Cette extériorisation va de pair avec la reconnaissance du problème et de la difficulté à le résoudre, comme la démarche du patient qui a besoin d'un soutien psychologique. Le premier but est donc une recherche d'informations, d'autant que le copieur va mettre beaucoup d'espoirs dans la solution cherchée / trouvée. Comme nous l'avons vu précédemment, la tolérance aux échecs est bien plus faible dans les territoires ayant connu de graves crises économiques, et où la responsabilité des dirigeants et leur aveuglement étaient directement mis en cause. En implantant une solution qui a déjà

fonctionné sur un territoire étranger, l'élus veut ainsi diminuer les risques d'échec de la politique à mener et éviter d'en subir les conséquences politiques. De même, cette politique ayant déjà été acceptée par une autre population, elle est perçue comme moins conflictuelle socialement. Cet aspect est particulièrement important dans des territoires où la tradition de mobilisation héritée du syndicalisme reste vive comme à Nowa Huta ou à Bilbao. La légitimité de l'action des élus se trouve renforcée par ce transfert puisqu'ils auront reconnu leurs propres limites mais auront tout de même apporté une solution au territoire ; solution qui a déjà fonctionné ailleurs et dont l'application est incluse dans un contexte de normalité. La dernière motivation peut être d'ordre financier : implanter une politique déjà existante revient vraisemblablement moins cher que réaliser toutes les pré-études et les recherches pour trouver une situation innovante. De plus, les politiques ayant déjà été expérimentées, les acteurs peuvent prévoir plus finement les subventions à accorder et diminuer le risque de coûts cachés. La répétition de formes d'aménagement, notamment dans les matériaux utilisés, permet au producteur de réaliser des économies d'échelles et de proposer aux élus des ouvrages à prix réduit (entretien avec M. Valès, urbaniste, septembre 2012). A ce gain apparent d'argent se rajoute un gain de temps lié aux mêmes problématiques de recherche et d'études de faisabilité.

Que ce soient les élus, les experts ou les techniciens, tous sont influencés et influencent les pratiques et les politiques urbaines notamment au travers des réseaux de villes, des associations et des cercles de réflexion (*think tanks*) qui agissent comme des vecteurs de diffusion. Ils se positionnent tantôt comme producteurs de politiques, tantôt en facilitateurs des transferts, avec un rôle d'envoyeurs ou de receveurs.

8.1.1. Réseaux de villes et réseaux d'experts

Commencé dans les années 1980, développés dans les années 1990 et durablement installés à partir des années 2000, les réseaux de villes font partie des plus importants vecteurs de diffusion des politiques. Les associations thématiques dominent largement le pôle de collaboration existant avec l'implication de tissus de relations personnelles qui se développent entre acteurs politiques et techniciens au fur et à mesure des échanges favorisant des relations bilatérales. Les espaces politiquement jeunes sont également plus propices aux transferts car le tissu de politiques locales ou nationales, est moins dense et des vides législatifs apparaissent. Les pays anciennement communistes ou l'Espagne sortant du franquisme ont rencontré de telles situations : pour combler ce manque de lois et de savoir-faire politiques, ils ont favorisé le transfert d'éléments et de solutions extérieurs. Ces implantations donnent lieu à des batailles d'influence entre les forces politiques, économiques ou idéologiques extérieures sous une forme de colonialisme politique. Les lobbies amènent à la création d'actions « clef en main » plus faciles, plus rapides et qui ont des coûts réduits, comme on a pu le voir en matière de sciences politiques au niveau de l'Amérique du Sud et de l'Argentine (Stiglitz, 2002). Les scientifiques et techniciens vont alors prendre une part active aux transferts en mettant en avant, dans la grande majorité des cas, les retombées positives que de telles relations et actions entraînent. Tony Dunn, un des responsables du Black Country Consortium (BCC)²⁶¹, a lui-même assuré la promotion de la coopération et des transferts entre les acteurs locaux et régionaux en tentant de les convaincre de mettre en place de tels transferts ou au moins de soutenir les actions du BCC en ce sens (Dunn, 2007). Il dénombrait, parmi les conséquences positives de la coopération extra-locale / régionale : la création de nouvelles opportunités de travail « innovantes et créatives », la contribution « *au respect et à la compréhension de notre propre diversité et des actions de qualité que nous entreprenons* »²⁶², le développement de

²⁶¹ Entreprise publique de coordination et de gestion de la régénération urbaine dans le Black Country .

²⁶² « *to understanding and respecting our own diversity and areas of best practice* ».

nouveaux domaines d'expertises ou la possibilité de coopérations futures (Dunn, 2007, p. 4). M. Dunn n'est en aucun cas un élu mais il s'adressait lors de cette réunion à de nombreux décideurs politiques, dont ceux de l'association des élus locaux des West Midlands. Dolowitz et Marsh identifient, quant à eux, huit catégories d'acteurs qui participent aux transferts, en plus des élus : les partis politiques, les bureaucrates, les fonctionnaires, les groupes de pression, les experts, les organisations internationales, les groupes de réflexion, les entrepreneurs politiques, les ONG et les consultants. Les consultants et les experts (qui jouent souvent le même rôle) participent activement à l'élaboration des politiques actuelles en agissant comme soutien technique et comme assurance d'expertise par les acteurs politiques²⁶³. L'action des acteurs non politiques et la diffusion se fait via les réseaux de villes qui se sont développés de manière exponentielle à partir du milieu des années 1990 et dans lesquels les experts tiennent une place prépondérante en les animant le plus souvent.

Tab. 37 – Des exemples de réseaux de diffusions et de régénération urbaine

Nom du réseau	Thème abordé	Apport aux membres	Rôle dans les transferts
Open City	<ul style="list-style-type: none"> • La démographie des populations étrangères, leur potentiel économique et leur intégration dans les espaces urbains • Une idéologie libérale de concurrence urbaine 	<ul style="list-style-type: none"> • Conseils pour attirer de nouvelles populations « internationales » (classes créatives) • Conseils pour favoriser le développement économique 	<ul style="list-style-type: none"> • Bonnes pratiques • Diffusion des succès • Diffusion des méthodes • Pour avoir les valeurs d'Open city, il faut mettre en place des politiques dites « modèles » (Clark, 2008)
Projet Pégase	Aménagement durable	Diffusion des pratiques néerlandaises en matière de développement durable des villes à 7 municipalités volontaires (De Jong, Edelenbos, 2007)	
BURA British Urban Regeneration Association	Aménagement urbain	Conseils aux particuliers, aux élus et aux acteurs locaux	<ul style="list-style-type: none"> • Diffusion des « bonnes pratiques » • Valorisation des « bonnes politiques » (Regen, 2005)
EIRA European Industrial Regions Association	<ul style="list-style-type: none"> • Fusion de RETI* et de CASTER** • Régions basées sur l'industrie et surtout la sidérurgie / métallurgie 	<ul style="list-style-type: none"> • Défense des intérêts des régions industrielles traditionnelles • Lobbying auprès des instances européennes 	<ul style="list-style-type: none"> • Diffusion des directives européennes adoptées ou en cours d'adoption • Diffusion d'informations • Diffusions des solutions mises en place ayant fonctionné (EIRA, 2003).

* Régions Européennes de l'Industrie et de la Technologie fondée en 1984 entre le Hainaut, le Nord-Pas-de-Calais, le West Yorkshire et le Nordrhein Westfalen. ** Conference and Association of Steel Territories.

Sources : EIRA, BURA, CASTER, Open city.

Il existe différents types de réseaux et leur nombre apporte certaines limites à leur étude²⁶⁴. On peut identifier les réseaux de villes partageant une identité commune (une même nationalité, une culture perçue comme partagée (Tab. 37) : association des villes anglaises, l'Arc atlantique, les villes culturelles), des problèmes ou une histoire engendrant des difficultés

²⁶³ Ils peuvent également servir de diffuseurs idéologiques lorsque le FMI ou la Banque Mondiale recommandent telle ou telle entreprise de conseil aux pays concernés pour réaliser leurs objectifs.

²⁶⁴ Nous allons aborder ici les réseaux et les institutions créatrices de réseaux. Nous tenons à mettre en garde sur les limites même de l'étude et des exemples cités. La multiplication des réseaux et leurs fortunes diverses ne permettent pas de donner une vue complète des réseaux urbains existants. Les exemples choisis ne sont que des illustrations à nos propos et non un classement d'importance. Nous n'avons pas non plus la prétention d'en fournir une liste exhaustive, la vie des réseaux étant par nature soumise à l'implication de leurs membres qui varie suivant les contextes et les priorités des acteurs locaux.

proches, une localisation semblable (villes portuaires, villes fluviales...), ou une économie reposant sur les mêmes bases (villes industrielles, villes touristiques, villes du sport). Agissant au sein ou en collaboration avec ces réseaux, les experts, les consultants, les scientifiques apportent leurs expériences, leurs recommandations et encouragent fortement le transfert des politiques via des rapports d'étude, des congrès, des conférences ou des publications diffusées à leurs membres.

8.1.2 L'Union Européenne vecteur de transfert ?

L'Union Européenne agit de manière directe et indirecte dans les transferts de politiques et, dans la majorité des situations, les instances européennes jouent un rôle de facilitateurs. Les pays étudiés ont tous progressivement intégré un espace supranational renforçant encore plus la concurrence entre les territoires. Ces derniers, pour attirer de nouvelles populations, sont favorables à une politique déjà connotée comme moderne ou innovante et qui a surtout eu des impacts positifs ailleurs. Les investisseurs sont alors plus faciles à trouver car l'action est présentée comme une réussite assurée mais, dans ce cadre, la marge de manœuvre des hommes politiques se réduit. Alors que, dans un contexte de relatif isolement, un demi-échec ne remettait pas nécessairement en cause l'élu, son avenir politique ou celui de son territoire, dans une Europe ouverte, les manques des politiques (et des hommes politiques) peuvent rapidement créer un terreau favorable au départ des entreprises ou des populations dans un autre espace jugé plus apte à répondre à leurs besoins.

En accentuant les relations entre les pays et les territoires, l'Union Européenne a accéléré la circulation des idées mais également des personnes et des entreprises. La levée progressive des barrières douanières, la réduction des taxes à l'importation ou à l'exportation de produits créés dans l'espace Schengen participent à l'augmentation des échanges de toute nature (Berger, Nitsch, 2008). L'action des institutions européennes s'est également renforcée avec la mise en place de nombreuses politiques favorisant la collaboration et la coopération de territoires partageant des points communs. En plus de la levée des freins à l'échange de biens et des déplacements de personnes, l'Union Européenne facilite l'émergence de nombreux réseaux régionaux et / ou urbains, grâce à des financements ponctuels mais importants. Cela se traduit par la création de politiques de développement régional favorisant les acteurs qui se sont regroupés et qui se rencontrent de manière régulière.

Les premières politiques d'aide aux régions, au profit des secteurs sidérurgiques en difficulté, ont ainsi permis de rapprocher le Nord de la France, la Ruhr ou des espaces belges et anglais qui ont entretenu ensuite des relations importantes, notamment au sein du programme RESIDER (REconversion de la SIDERurgie). Ce programme est l'extension d'un programme qui ne concernait à l'origine que la Sarre et qui était subventionné par les Fonds Structurels à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Au-delà d'aider des espaces touchés par la crise de l'industrie lourde, il a été un des premiers projets européens qui a rassemblé des territoires anciennement mono-industriels et à chercher un véritable partage de connaissances et de solutions.

Cette préoccupation du développement des échanges et des collaborations entre territoires reste une priorité des Fonds Structurels pour la période 2007-2013 (DIACT, 2007). L'UE assujettit une part importante de ses financements à une transnationalisation des expériences et au respect d'une ou plusieurs normes ou directives, elles-mêmes inspirées de législations déjà en place chez un pays membre (Bugdhan, 2007). Dans ce cas-là, il ne s'agit pas d'un transfert volontaire car il est imposé par conditionnement. Si le pays en question veut les subventions, il va devoir implanter un certain nombre de mesures dans ses stratégies comme la mise en place de consultations avec les

habitants (gouvernance) ou l'intégration plus ou moins poussée des problématiques liées à la protection de l'environnement. De même, de nombreux programmes de soutien aux recherches transfrontalières ont participé au développement des échanges entre techniciens et scientifiques favorisant les transferts d'informations, point de départ essentiel à tout transfert de politique. Ces processus font apparaître des exemples types qui sont élevés au rang de modèles à suivre par les autres pays. L'Union Européenne diffuse les pratiques nées de ces exemples (ex. : environnement, blanchiment d'argent, liberté de la presse et liberté d'expression, etc.), surtout aux nouveaux ou aux futurs pays membres comme c'est le cas aujourd'hui en Europe de l'Est. Là aussi, le transfert est fait par conditionnement : si vous voulez rejoindre l'Union Européenne, vous devez accepter d'implanter un certain nombre de politiques que nous considérons comme étant la réponse à vos manques.

Le transfert de pratiques et de politiques peut être institutionnalisé avec des programmes de courte durée spécialisés dans l'échange d'expériences sur certains aspects de l'aménagement du territoire. Une des plus importantes initiatives communautaires a été la série d'action URBACT qui, au sein d'URBAIN II, entre 2000 et 2006, a favorisé l'échange et la coopération entre les espaces urbains en crise. Le but était surtout de les inclure dans le processus plus global de développement et d'aménagement durable. En s'appuyant sur les projets déjà financés par URBAIN I et URBAIN II, il devait permettre la diffusion des expériences à plus de 200 villes et quartiers dans toute l'Europe. Pour la période 2007-2013, un nouveau programme a été mis en place, URBACT II, qui élargit les actions du premier projet, et ce sont plus de 300 villes et 5 000 partenaires qui sont concernés. Une partie d'URBACT II est consacrée au renouvellement urbain sous la dénomination « Cultural Heritage and City Development ». Le réseau temporaire d'échange HerO (Heritage Opportunities) s'est intéressé au partage d'expériences sur le lien entre les héritages et leurs opportunités de développement et s'est achevé en 2011. Le rapport final, qui illustre la volonté d'influencer les pratiques en matière de régénération urbaine, a abouti à quatre recommandations : faire des héritages culturels une priorité des politiques, développer des approches intégrées, engager des partenariats, se concentrer sur l'action et la livraison de programmes. En s'appuyant sur les échanges entre Lublin, Vilnius, Regensburg, Naples, Liverpool et Sighișoara, HerO a également mis en place un « *guidebook* » de bonnes pratiques et dix-neuf territoires sont actuellement en phase de test. Pour aider à la diffusion de celles-ci, l'Union Européenne a instauré un plan de financement de plusieurs millions d'euros et cinq projets ont déjà débuté. L'incitation à la diffusion est ici « non contraignante » mais, au vu des coûts de rénovation des espaces à forte valeur culturelle, les financements proposés sont exceptionnels et les ajustements entre les pratiques locales et les recommandations sont en cours (Urban Project Results, 2011).

L'Union Européenne, en mettant en relation les différents acteurs politiques, techniques et scientifiques, a favorisé les échanges d'informations, les déplacements des acteurs clefs²⁶⁵ et de leurs conseillers mais elle a également aidé à la diffusion des modèles de développements, notamment en matière de régénération urbaine. Que ce soit au travers des réseaux comme pour URBACT, ou au travers des politiques de financements, les institutions européennes ont toujours fait la promotion de ce qu'elles considèrent comme des « *best practices* », souhaitant améliorer partout l'action territoriale.

²⁶⁵ Ce que l'économiste belge Michel Beuthe a appelé une « contagion internationale » facilitée par l'espace Schengen (Beuthe, 2012).

8.1.3 Les territoires à succès comme vecteurs de diffusion

Avec la multiplication d'instances plurinationales et internationales à but politique, économique ou culturel, des liens et des codes se sont créés et la bataille des influences ne se base plus uniquement sur la puissance militaire. Le Fonds Monétaire International, la Banque Centrale Européenne, l'Organisation Mondiale de la Santé sont des vecteurs de diffusion agissant pour leurs propres intérêts ou ceux des principales forces à leurs têtes. Cette concurrence idéologique, économique ou culturelle peut être également liée au besoin de reconnaissance des diffuseurs qui sont désormais consacrés comme modèles. Cette quête de la diffusion se retrouve dans les systèmes urbains et elle est potentiellement perçue comme une nécessité économique de la part des acteurs à l'origine de la politique. Ces derniers cherchent un renforcement de la couverture médiatique de leurs projets et un élargissement de l'importance de leur action en vue d'attirer de nouvelles entreprises, de nouvelles populations ou de nouveaux investissements.

Tab. 38 – La diffusion du succès basque par le tour du monde de son exposition

Ville	Lieu précis	Surface de l'exposition
L'an 2000		
Chicago	Art Institute of Chicago	150 m ²
Shanghai	Foire-expo de l'habitat	327 m ²
2001		
Vitoria (Brésil)	Musée ferroviaire Vale de Rio Doce	455 m ² (plus salle dédiée au Guggenheim de 151 m ²)
2001/2002		
Geelong (75 km de Melbourne, Australie)	National Wool Museum	690 m ²
2002		
Cannes	Palais des Festivals	348 m ²
Bilbao	Foire expo internationale	150 m ²
Pittsburg	Carnegie Science Centre	200 m ²
Lisbonne	Oceanarium	620 m ²
2002/2003		
Boston	Boston Public Library	448 m ²
2003		
Cannes	Salon International de l'Immobilier (MIPIM)	348 m ²
Bilbao	Museo de Bellas Artes	674 m ²
Tokyo	Cinéma Virgin de Roppongi Hills	100 m ²
Sao Paulo	Foire URBIS	25 m ²
2003/2004		
Genève	Palazzo Ducale	403 m ²

Source : Bilbao Metropoli 30, 2003, p. 10.

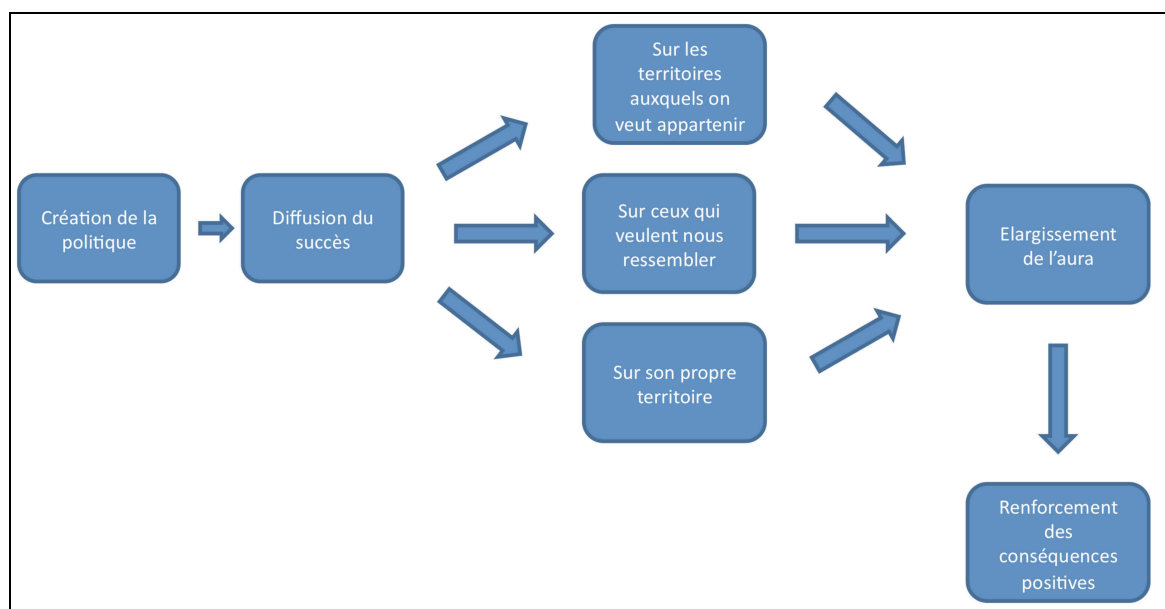
Les politiques de régénération urbaine mises en place à Bilbao illustrent parfaitement cette volonté de diffusion et de s'ériger en modèle avec l'organisation, au niveau local, mais aussi international, de campagnes de promotion, des actions déjà effectuées. Le « modèle de Bilbao » a pour ambassadeur l'association en charge du marketing territorial et des recherches

scientifiques, Bilbao Metropoli 30. Elle le médiatise à travers le monde « *Bilbao, modèle de référence pour les villes du monde entier* »²⁶⁶ (BM30, 2003, p. 10). BM30, en s'associant avec d'autres partenaires locaux, a lancé, en 2000, une exposition itinérante internationale pour valoriser sa position de modèle de la régénération urbaine (Tab. 38).

La diffusion est organisée (et financée) par la *Diputación* pour créer une ambiance propice à engendrer des relations avec les responsables politiques et les entreprises. Ces expositions ne se contentent pas de parler du musée Guggenheim mais également de treize autres politiques d'action considérées par les acteurs politiques comme étant de véritables succès. On y retrouve, entre autres, le métro, l'aéroport, la bibliothèque de la *Diputación*, le plan d'assainissement du Nervión avec une diffusion aussi bien à l'étranger que dans la ville elle-même. Ce processus de réversion²⁶⁷ est dans la ligne de conduite marketing et politique, qui, avec la boucle valorisation du succès, passe par la mythification et la médiatisation.

Cette activité participe directement à la diffusion des pratiques et des politiques tout en renforçant le succès de la politique de régénération de Bilbao : en agissant comme modèle, un nouvel attrait médiatique a lieu dans chacune des villes où elle passe. À noter cependant qu'aucune des villes visitées ne fait face à des problèmes identiques à ceux connus par Bilbao²⁶⁸. D'un côté, il s'agit de mettre en valeur la réussite de la ville et celle de ses acteurs locaux, élus et techniciens, et de les faire entrer dans le cercle fermé des villes modernes et innovantes à l'aura et au rayonnement bien plus importants que celui de la métropole basque. De l'autre côté, les organismes locaux comme Bilbao Metropoli 30 ou Bilbao Ria 2000 sont très ouverts vis-à-vis d'autres territoires, scientifiques ou scolaires, désireux de mieux connaître les politiques de régénération. Cette seconde diffusion ne nécessite pas de politique marketing très poussée ou très onéreuse, mais elle renforce le rôle de modèle (Fig. 59).

Fig. 59 – Le cercle vertueux de la diffusion des politiques par les territoires d'origine



Source : élaboration personnelle.

²⁶⁶ « *Bilbao, modelo de referencia en ciudades de todo el mundo* ».

²⁶⁷ Utilisé en génétique, ce terme fait référence à un retour à l'état initial d'un processus. Il s'agit de la première étape avant une transformation ou une mutation amenant à une autre situation.

²⁶⁸ Chicago et Pittsburg sont les deux seules villes ayant connu une crise profonde, mais Pittsburg a été le modèle d'inspiration de la régénération du Pays basque.

Le processus de valorisation de l'action est pluridirectionnel et la propagation des politiques permet d'atteindre plusieurs objectifs pour les acteurs de la métropole basque. La transmission vers le haut est une tentative de sur-promotion menant à une sur-évaluation des succès obtenus pour tisser de nouvelles relations et faire intégrer la ville à un cercle supérieur de métropoles culturelles. Cette mission est en partie réussie puisqu'un des derniers rapports de Bilbao Metropoli 30 met en avant les coopérations qu'entretient la ville avec Nagoya, Singapour ou San Francisco (BM30, Cities and values, 2007). Pour les habitants de l'agglomération, elle renforce la reprise de confiance en l'avenir et justifie également les investissements effectués tout comme elle met en avant la justesse des choix des élus qui leur ont permis d'atteindre d'autres sphères d'influence. Ce dernier aspect est particulièrement important car les villes du monde se situent dans un espace de concurrence accrue et la reconnaissance de l'innovation ou de l'appartenance aux villes dites culturelles leur permet de se positionner plus en avant par rapport aux autres villes espagnoles ayant la même stratégie.

La promotion du succès et la médiatisation associée ont érigé Bilbao au rang de modèle, si bien que l'image du musée Guggenheim est automatiquement assimilée à la réussite urbaine et touche de nombreux acteurs et organisme, notamment au sein des colloques et rencontres. L'affiche du colloque sur l'architecture symbolique qui avait lieu à Clermont-Ferrand en mars 2012 était illustrée par une photo de celui-ci tout comme la réunion sur la coopération et le transfert de pratiques dans le Black Country. Ce ne sont que des exemples car l'image est aujourd'hui clairement utilisée de manière intensive pour illustrer l'action urbaine mais également les pratiques de leadership et d'organisation des politiques de régénération.

8.2. Les politiques transférées, leur mise en place et leurs écueils

Comme nous l'avons évoqué, à la base de tout transfert, il y a une impulsion provoquée par un acteur, quelle que soit son origine (diffuseur, observateur rapportant une expérience étudiée, intervenant territorial à la recherche de solutions). Cependant, la question reste posée quant à la détermination des choix des politiques à transférer. Comment sont définis les modèles qui sont mis en valeur par l'Union Européenne, par les médias ou par les observateurs ? Qu'est ce qui fait que des actions de régénération émergent de la masse pour devenir de réels modèles, enviés par les territoires et les acteurs qui ne les possèdent pas ? N'y a-t-il pas d'autres critères plus pragmatiques ou personnels qui entrent en compte dans la décision, au-delà de « l'évidence du modèle » ? Comme le mentionnaient Toens et Landwehr (Toens, Landwehr, 2009), il reste peu aisé de différencier précisément les motivations des acteurs politiques, leurs décisions étant soumises à la conjonction de plusieurs influences. Les jeux d'acteurs engendrent des relations où le responsable politique n'est que « la somme des parties » qui construisent sa représentation propre ou le contexte politique, électoral, économique, social et sociétal dans lequel il évolue. Un voyage personnel pour des vacances à Bilbao, de la famille immigrées aux Etats-Unis communiquant avec lui des actions locales, une sensibilité propre aux domaines de la culture, du sport ou de certains milieux naturels déterminent sa sensibilité et son approche des expériences extérieures qui lui sont proposées. À cela s'ajoutent les pressions dont l' élu fait preuve de la part du gouvernement central, des décideurs régionaux, de son parti politique, des entreprises ou des associations locales, etc. (Kuran, 1989). C'est cette masse d'influences qui va déterminer ce qu'il va transférer ou non.

8.2.1 La recherche d'informations, première étape du processus de sélection des politiques à transférer

Il existe plusieurs logiques dans le choix des élus pour importer une politique et celles-ci sont à mettre en relation avec les objectifs premiers de la démarche du transfert. La première étape du transfert de pratiques et politiques est la recherche d'informations, qui reste déterminante et qui conditionne aussi bien l'objet du transfert que la méthode utilisée ou l'origine de la politique première.

L'agrandissement de sa sphère d'influence, la préservation de son pouvoir ou l'utilisation des réseaux et des partis politiques, la curiosité, le besoin de reconnaissance de ses propres actions (De Jong, Edelenbos, 2007) ou la volonté de résoudre un problème sont autant de raisons motivant l' élu à déclencher cette collecte de renseignements sur des actions extérieures au territoire.

Une des forces de Bilbao a été de favoriser la diffusion de *corpus* de documents et d'informations aux observateurs, aux médias et aux personnalités politiques extérieures au territoire. En fournissant une base solide de connaissances sur leur stratégie et leurs réalisations, ils éliminaient une partie des craintes des copieurs qui pensaient alors pouvoir prendre des décisions de manière plus sereine et plus rapide. Ce processus renforçait le poids de la métropole basque dans la sphère médiatique en favorisant son ascension en tant que modèle à suivre. À Nowa Huta, Tadeusz Kasprzyk, président du Forum pour Nowa Huta, a, dès la création de l'association, cherché à connaître les solutions apportées par les villes anglo-saxonnes aux problèmes engendrés par la crise de la sidérurgie. Il a même effectué un voyage d'étude en Angleterre, au North Lanarkshire, et a diffusé ses observations aux autres membres du Forum en rédigeant un RETEX²⁶⁹ (Kasprzyk, Serafin, 2002). Pour transférer une « *compréhension claire, suffisante et exacte de la nature et du contenu des politiques dans les pays est nécessaire* »²⁷⁰ (Chiu, 2010, p. 303), les élus et les acteurs locaux doivent lancer des processus de collecte. Avant de connaître la médiatisation actuelle et d'être un territoire de transfert, Bilbao Metropoli 30 a été mandaté par la mairie pour aller effectuer des voyages d'étude en Amérique du Nord et en Grande-Bretagne et revenir avec des exemples de politiques venant notamment de Pittsburg ou Glasgow.

Dolowitz et Marsh, en 2000, établissent un classement des informations recherchées et recueillies par les acteurs souhaitant importer des politiques. Au total, huit objets différents sont identifiés : le but de la politique, son contenu, les instruments mis en place, le programme (les moyens d'action), les institutions, les idéologies, les idées, les leçons négatives. À ces huit aspects, nous ajouterons, pour la régénération urbaine, l'attitude avec les autres acteurs (relation avec les habitants ou les ONG par exemple) et la gestion de l'établi (héritage administratif, politique, patrimonial, social...). Ces derniers points sont particulièrement importants dans le transfert des politiques des ATIL car aussi bien le filtre de perception que l'approche des élus sont influencés de manière transversale par les niveaux macro, meso et micro de l'histoire économique et politique qui ont modelé nos territoires. Ces aspects ne sont pas exclusifs des espaces de la mono

²⁶⁹ Le RETEX est une expression militaire employée de manière systématique et institutionnelle par toutes les forces armées occidentales, et le contenu de ces rapports est largement diffusé entre les partenaires militaires de ces pays. En Afghanistan, par exemple, les armées américaines et françaises utilisent le même système de bandage d'urgence. Par rapport à certaines expériences vécues par ses troupes, la France a apporté une petite amélioration au système (un crochet diminuant le risque de glissement du pansement en cas de transport) et a transmis à l'armée américaine via RETEX cette modification. L'information ayant bien circulé, les Etats-Unis étudient actuellement en quoi cet ajout pourrait être installé de manière systématique.

²⁷⁰ « *clear, sufficient and accurate understanding of the nature and content of the policies in the originating countries is necessary* ».

industrie mais ils ont fortement influencé et continuent de conditionner une partie des réactions des acteurs locaux et des populations. L' élu favorisera donc une politique dont il peut facilement comprendre les détails et le fonctionnement par rapport à une autre plus opaque ou en tout cas dont l'identification sera moins complète. Cette logique d'appropriation est à mettre en lien avec la faisabilité perçue : on choisit une politique car elle cadre aussi bien avec un contexte, ou une volonté locale, qu'avec les ressources mobilisables chez le receveur. Le but est de pouvoir faire en sorte, pour l'homme politique, que la diminution des risques d'échec motivant les transferts soit bien réelle, et celle-ci va être également déterminée par sa capacité à en évaluer les impacts.

8.2.2. L'analyse des impacts des politiques, difficulté majeure des acteurs accueillant un transfert

Le fait de copier en utilisant des éléments quantifiables et numéraires permet une plus grande légitimité des politiques car l'objectif est bien visible et les retombées censées être connues de tous. Il diminue ainsi le risque de conflits et favorise le consensus des acteurs locaux et des habitants, en les rassurant sur l'impact et/ou les conséquences de l'action (Toens, Landwehr, 2009). Cette évaluation des performances est supposée se faire de manière objective en mettant en avant les causes exactes du succès obtenu sur le territoire d'origine, mais celle-ci reste néanmoins particulièrement complexe. Pendant des transferts « *les chercheurs en sciences politiques tout comme les professionnels doivent comparer des ensembles de processus législatifs, administratifs et pratiques, qui sont parfois ressemblants, parfois divergents mais jamais identiques, à travers une variété considérable d'héritages institutionnels, politiques et sociaux* »²⁷¹ (Tizot, 2001, p. 303).

Des différences entre les discours et les pratiques apparaissent de manière quasi systématique et il est nécessaire de s'intéresser aux deux malgré la difficulté induite. Les discours montrent la partie visible du projet et les buts des acteurs qui en sont à l'origine ; les pratiques permettent de mettre en perspective ces buts avec les actions entreprises et les méthodes employées. Ces pratiques montrent également les buts dissimulés et les jeux d'acteurs influençant les discours alors que ces derniers sont très complexes à décrypter. Il est de même peu aisé de mettre en place des méthodes d'évaluation qui dépassent le stade de l'empirisme et qui parviennent à prendre en compte des critères moins évidents que le nombre d'emplois créés, la surface de friches industrielles régénérées, le nombre de bâtiments reconstruits... Hemphill, Berry, McGreal (2004) ont tenté de mettre en place un système de points pour évaluer les politiques suivant leur impact sur l'économie et le travail, leurs conséquences sur les bénéficiaires, leur utilisation de ressources, les liaisons et les systèmes de transport, leur utilisation des sols, les bénéfices retirés par la communauté. Chacun des thèmes est subdivisé en un ensemble de sous facteurs pondérés avec un système de points suivant leur importance dans la réussite des politiques. On retrouve, pour l'aspect économique, le nombre d'emplois créés effectivement occupés par des habitants de l'espace régénéré, pour la partie ressources la consommation en énergie des infrastructures ou encore la surface dédiée aux piétons. Ce système, très complexe²⁷², cherche essentiellement à évaluer l'efficacité des politiques en lien avec le développement durable²⁷³ et, essentiellement en Angleterre, il illustre parfaitement la difficulté et la multiplication des aspects à prendre en compte. Cette complexité est clairement un frein à l'identification des succès pour les acteurs politiques et les institutions. Elle l'est encore plus lorsqu'il s'agit de transférer les politiques de régénération dont les observateurs ne voient que la partie émergée de l'iceberg et ignorent (ou

²⁷¹ « *Political scientists as well as practitioners have to compare sometimes diverging, sometimes similar, but never identical, sets of legal, administrative and practical operations across a variety of institutional, political and social backgrounds* ».

²⁷² Il comprend un total de 61 variables.

²⁷³ Il minore les impacts des politiques sur les populations et les entreprises par exemple.

refusent de reconnaître) que la facilité des transferts n'est qu'un leurre. Cette étude très complète permet également de mettre en lumière l'ambiguïté de la pondération : en quoi l'aspect concernant l'économie est-il largement supérieur ou inférieur à celui des retombées sociales ? À quel niveau le développement durable doit-il être mis dans l'ordre d'importance ? Ce débat sur la pondération des critères est régulièrement mis en cause par les élus locaux comme, par exemple, avec les critiques des élus face aux études de Voies Navigables de France (VNF) concernant l'aménagement fluvial²⁷⁴. Les méthodes employées par les scientifiques et les administratifs sont bien trop pointues pour être clairement appréhendées par les élus locaux ou régionaux, malgré les rares tentatives de simplification faites par les experts (voir Haughton, Naylor, 2008, sur l'évaluation des politiques économiques). Elles biaisent l'interprétation des situations, si bien que les territoires désirant diffuser leurs modèles de politiques de régénération simplifient leurs descriptions et leurs analyses pour favoriser leur mise en valeur, même si cela comporte un certain nombre de risques étudiés dans la dernière partie de ce chapitre. Les évaluations trop fines ne sont pas forcément très bien accueillies par les diffuseurs car, pour favoriser la diffusion et s'imposer comme modèles, certains acteurs locaux mythifient un succès qui ne serait pas nécessairement considéré comme tel avec une analyse complète et précise. En ce sens, nous pouvons nous interroger sur l'effet Guggenheim : si la fondation Guggenheim, les élus, BM30, Bilbao Ria 2000 et les autres acteurs locaux n'avaient pas autant mis en avant les retombées fantastiques du musée, sa diffusion aurait-elle été si importante ?

Dans la réalité, les acteurs politiques ne font pas une évaluation totale et précise des politiques étrangères pouvant résoudre leur problème. Les informations sont souvent partielles et le choix se fait plus sur des affinités et des perceptions, en lien avec des objectifs territoriaux, politiques et personnels, que sur une évaluation objective. Le problème de l'identification des réels succès est une barrière certaine tout comme l'analyse qui est faite : s'agit-il d'une réussite complète ?, d'un demi-échec ou d'une politique ratée ? À partir de quel seuil une politique va-t-elle devenir transférable ?

Au final, un critère va venir combler ce manque d'analyse dans la perception des acteurs politiques et leur servir d'argument vis-à-vis de leur électorat : l'utilisation des modèles et la reconnaissance de ceux-ci. Ce phénomène que nous appellerons « l'évidence du modèle » est très souvent construit par les diffuseurs eux-mêmes, avec une politique agressive de mise en valeur et de promotion territoriale comme c'est le cas à Bilbao. Un lobbying intense et une très forte médiatisation des projets (avec le soutien plus que probable de la fondation Guggenheim) a abouti à une série de labellisations consacrant les mérites de la solution basque au sein de réunions et congrès de diverses associations d'architectes, d'urbanistes ou de promotions immobilières. Cette stratégie a été également adoptée en Angleterre, mais à une moindre échelle, par la Walsall Regeneration Company à propos de la New Art Gallery. Tout comme Bilbao, la WRC a assuré la promotion de son projet dans les concours et expositions nationales mais également au MIPIM²⁷⁵ de Cannes où BM30 était présente au début des années 2000. À l'inverse, le modèle peut avoir des difficultés à s'établir, comme ce fut le cas à Nowa Huta avec la tentative malheureuse du programme EQUAL.

Le programme de financement EQUAL était une expérience de l'Union Européenne pour favoriser la création de petites entreprises de services dans des territoires urbains laissés à l'abandon et où le chômage était très préoccupant. Le centre culturel Kamila Norwida a piloté ce projet qui prenait pour la Pologne l'acronyme PIN (Partenariat pour les Initiatives de Nowa

²⁷⁴ Débat ayant eu lieu entre le Sénateur-Maire de Mâcon, J.-P. Courtois, le député-maire de Chalon-sur-Saône, C. Sirugue et L. Monjole de VNF au congrès « Fleuve et Territoire » de l'Institut de Recherche du Val de Saône mâconnais, les 13 et 14 septembre 2012.

²⁷⁵ Salon International de l'immobilier.

Huta). Celui-ci a permis de servir d'incubateur d'entreprises avec la création de sept sociétés employant, à la fin du programme de financement, en 2006, une quarantaine de personnes avec, entre autre, un studio d'enregistrement de musique, un parc scientifique employant des handicapés, etc. Par rapport aux investissements initiaux, ces initiatives ont été saluées par Bruxelles comme un succès important pouvant servir de modèle aux autres espaces en difficulté. Le centre culturel K. Norwida a donc entrepris la création de documents de travail relatant leur expérience, leurs résultats et une série de documents explicatifs sur le processus. Sur les soixante-dix dossiers envoyés aux acteurs culturels, politiques et institutionnels polonais locaux des autres régions du pays, seul un centre culturel de la Silésie s'est dit potentiellement intéressé, mais aucune suite n'a été donnée. Il semblerait que la motivation de la diffusion de la part des administratifs de Kamila Norwida était liée à de l'altruisme visant à une amélioration des conditions de vie dans les territoires situés en marge des cercles d'influence politiques et économiques. Ce relatif isolement dont est victime Nowa Huta est clairement la cause de l'échec de cette tentative de diffusion. Le programme PIN ne disposait pas de soutiens institutionnels et politiques suffisant pour réaliser une campagne de marketing à l'échelle nationale ni bénéficier des réseaux et des financements des trois multinationales locales (EDF, Phillip Morris, Arcelor-Mittal). Leur action de mécénat était exclusivement locale et ne cherchait que des retombées directes à Nowa Huta/Cracovie, leur lieu d'implantation.

Il existe ainsi plusieurs destinées aux succès / modèles et les autorités jugeant de la valeur d'une politique sont aussi diverses que les sources d'observation. Les modèles qui ont émergé le sont le plus souvent grâce à une campagne de diffusion et de médiatisation soutenue par des acteurs politiques et économiques qui ont assuré son financement. Afin de ne pas rebuter les élus face à la complexité évidente des actions entreprises, un processus de simplification va être entrepris par les territoires d'origine, d'où va être tirée une partie des critiques liées aux transferts de politiques.

8.3. Les risques et obstacles des transferts de politiques et de pratiques

Des limites ou des obstacles aux transferts des politiques peuvent survenir lors de la phase d'évaluation et dans les formes et les étapes d'application. D'origines ou de causes diverses, ces limites des transferts peuvent être le résultat de la non prise en compte d'éléments clefs et, ce, de manière consciente ou, au contraire, non recherchée. Il ne s'agira pas ici de remettre en cause les transferts des pratiques et des politiques en tant que science mais de partir du postulat que ces transferts sont utilisés par les acteurs et identifiés par les observateurs comme réels (pour une critique du champ d'étude en lui-même (Evans, 2009²⁷⁶).

8.3.1 Les risques engendrés par la recherche d'informations

Les processus de transferts de politiques peuvent être fragilisés à deux niveaux lors de l'étape de recherche d'informations. Le premier découle de la complexité des jeux d'acteurs amenant au (bon) fonctionnement d'une stratégie d'aménagement et qui n'apparaissent que difficilement dans les études ou les observations. Si la régénération muséale de Walsall passe aujourd'hui pour un modèle, c'est effectivement grâce au formidable travail de la Walsall

²⁷⁶ Notamment sur la pertinence de la séparation des transferts de politique du champ des sciences politiques, des carences dans la mesure des transferts ou de l'insuffisance de matériel dans la prise de conscience du transfert par les élus.

Regeneration Company, mais c'est également grâce au soutien sans faille du Conseil municipal et des élus. Ces derniers avaient recruté des « pointures » du secteur privé et les hommes politiques ont abandonné une partie de leurs prérogatives d'action territoriale au profit de ces « experts ». L'administration locale a fourni aux membres de la WRC toutes les ressources nécessaires, et les élus ont modifié exceptionnellement et ponctuellement les procédures législatives pour favoriser l'implantation de nouvelles entreprises et attirer des promoteurs immobiliers. Le second vient de l'intégration du projet dans une stratégie globale. Si le musée Guggenheim semble avoir eu un impact si important sur le territoire c'est parce qu'il n'a pas été le moteur de la régénération urbaine d'Abandoibarra, mais seulement un élément d'une stratégie bien plus vaste. Il n'est pas évident, pour les élus qui veulent copier le modèle politique de Bilbao, de comprendre que, dans la mise en place de cette stratégie, les conseillers municipaux de la ville sont allés contre leur électorat qui ne voulait pas de musée. Cette prise de risque personnelle et politique n'apparaît pas dans les documents officiels (BM30, Bilbao Ria 2000, *Diputación*), mais elle reste un élément important du processus de régénération de la ville. La partialité des informations données peut ne pas être voulue par le territoire d'origine ni organisée par ses services. La masse de données nécessaires à prendre en compte (comprenant l'ensemble des facteurs influençant les politiques) étant tout simplement gigantesque, il faudrait un réel financement de techniciens et d'experts afin de les collecter en vue d'une diffusion.

Ce défaut d'information peut être également organisé par le territoire originel : si le succès qui est diffusé n'est pas aussi important que le montrent les médias et les agences de régénération locales en charge du marketing, il est possible que « l'évidence du modèle » soit remise en cause. La diffusion d'une masse de données suffisante pourrait prouver une limitation du succès, affectent le changement d'image et l'attrait pour les nouvelles entreprises et les classes créatives peut être menacé. L'utilisation de modèles et l'organisation de leur diffusion entraînent une simplification, source de nombreux échecs. *« Le danger avec ces visites et l'utilisation de « cas » dans le but de faire de l'expérience un objet de transfert est la codification de l'action de façon à ce qu'elle soit simplifiée et détachée de son contexte qui apparaît alors comme secondaire rendant la politique malléable et adaptable à différents discours »*²⁷⁷ » (Gonzales-Ceballos, 2004, p. 183).

Si l'on rajoute à cela la nouvelle attitude des autorités politiques locales qui « piochent » des éléments au sein des politiques de régénération actuelles en effaçant sciemment des éléments majeurs pour en mettre en valeurs d'autres, moins essentiels, les causes d'échecs croissent radicalement. À West Bromwich et dans d'autres villes ayant copié la régénération basque, les éléments choisis ont été un architecte connu, un design hors normes et une couverture médiatique. Bien que le musée soit intégré dans une stratégie globale, les coûts de réalisation ont été complètement éludés. Le manque de leadership de la part des autorités municipales de Sandwell, dont dépend Le Public, a été également très décrié par l'English Council of Art (voir chapitre précédent) alors que celui-ci avait été jugé crucial pour les autorités basques avec la création de Bilbao Ria 2000. Il y a là un défaut lié à des choix d'application eux-mêmes reliés à l'attitude des acteurs qui décident de faire le transfert. Les objectifs sont bien souvent les mêmes (régénération d'un territoire, création d'emplois, changement d'image, réélections), mais la prise de conscience de cette complexité et de la valeur de certains éléments du processus originel ne sont ni évidentes ni codifiées.

²⁷⁷ « *The danger with these visits and the use of the « case » is that in order for the experience to be transferable it has to be codified in such a way that it becomes simplified and stripped of its contextual references, rendering it anodyne and consequently malleable in different discursive frames.* »

8.3.2. Les obstacles et la fragilité des processus d'application

Comme nous l'avons évoqué, une des premières étapes des transferts de politiques et de pratiques se trouve être l'évaluation de l'action entreprise sur le territoire originel. Désignée comme « *prospective policy evaluation* » (évaluation prospective des politiques) par Mossberger et Wolman en 2003, elle dénote une certaine prudence de la part des élus et des techniciens, une prudence aidant au transfert. Cependant, le temps du politique est différent du temps du technicien ou du scientifique et, lorsque l'idée du transfert émerge dans la conscience de l'élus, le temps nécessaire à l'évaluation des éléments composant la politique à copier est mal évalué et/ou devant répondre à des exigences électorales à courte échéance. Cette question concernant le temps nécessaire à la mise en place d'une politique sur un autre territoire conditionne directement la qualité du transfert, et son taux de réussite.

L'implantation d'une politique déjà réalisée sur un autre espace peut se faire avec ou sans la collaboration des acteurs à l'origine de celle-ci, ce qui donne lieu à une copie et non plus à un transfert au sens premier du terme. « *L'apprentissage par imitation, comparée à d'autres stratégies d'enseignement, n'engendre pas uniquement un potentiel d'action mais elle augmente les risques*²⁷⁸ » (Toens, Landwehr, 2009, p. 348). Les imitations, ces copies de politiques sans transferts, sont les plus basiques et elles offrent un certain nombre d'avantages au copieur. Le premier est la facilité : l'acteur local n'aura qu'à observer puis reproduire les étapes, ou le processus affiché, comme un carnet de bord. L'acteur receveur est alors persuadé que, s'il respecte ce que le territoire initial a fait, il aura les mêmes résultats. À l'opposé, la véritable coopération entraîne une consommation de temps dont ne disposent qu'en faible quantité les élus. Cependant, elle permet d'éviter les écueils qu'ont rencontré les acteurs à l'origine de la première politique tout en s'assurant une meilleure base informative. Ce processus ne garantit pas le succès, car les différenciations territoriales, historiques et institutionnelles peuvent persister, mais il permet d'en diminuer les influences. Le danger des transferts est le problème de l'ajustement des politiques à un contexte local différent et à des pratiques dissimulées, ce qui augmente considérablement les risques.

L'apprentissage n'apparaît que lorsqu'un problème rencontré par la politique 1 est corrigé par la politique 2. Cependant, dans la plupart des cas, la copie a lieu et l'imitateur rencontre le même problème que dans le cas 1 en lien avec le processus de transfert lui-même, qui ne laisse pas de place à l'adaptation. L'ajustement peut alors devenir une condition *sine qua non* de la réussite du projet, mais il peut nécessiter du temps et une évolution psychologique. Cette évolution peut être due à la surprise de l'échec et au besoin de traverser cette épreuve imprévue ou non prise en compte. L'adaptation et la correction de la politique d'origine prennent alors du temps et leurs impacts médiatiques et politiques renforcent les pressions que subissent les acteurs locaux, en plus de participer à l'affaiblissement du consensus initial.

À la question de l'adaptabilité, s'ajoutent les impacts négatifs de la politique ayant lieu dans le territoire premier mais dont le succès a encouragé les imitateurs à passer outre sans mesurer précisément les conséquences que ces effets secondaires pourraient avoir chez eux. Les acteurs recevant la politique (quel que soit le mode de transfert) peuvent alors percevoir le projet initial à travers les filtres de ce qu'ils veulent trouver dans cette politique et non ce qu'elle contient réellement. Des effets secondaires, des pratiques propres à l'initiateur ou des points clefs peuvent à ce moment-là, être considérés comme des détails alors qu'ils seraient essentiels au succès. Le particularisme local refait alors surface lors de ces transferts. Il avait pourtant été longtemps négligé, en partie effacé par la mondialisation, le développement des NTIC, la création d'un espace

²⁷⁸ « *Learning by imitation like all learning strategies bears not only potentials but also risks.* »

politique et législatif supranational. Les éléments culturels historiques qui construisent les administrations, les réglementations et les pratiques influencent largement les processus car « *les implications passées limitent les choix actuels*²⁷⁹ » (Rose, 2004, p. 104). Ils conditionnent les choix des élus et leurs capacités à traverser les épreuves.

Les raisons de l'échec des transferts de politiques et de pratiques en aménagement du territoire peuvent être résumées en modifiant les analyses des sciences politiques et en réhabilitant la géographie (Dolowitz, Marsh, 2000). L'insuffisance de l'information non volontaire ou organisée par le diffuseur ou en complicité avec le receveur engendre des transferts difformes et/ou incomplets qui fragilisent un exercice déjà compliqué. Des transferts inappropriés sont de plus en plus entrepris car ils résultent de l'incapacité des acteurs locaux à identifier les besoins d'adaptation des politiques copiées, en faisant abstraction des barrières existantes. Les obstacles particuliers de nature économique, politique, géographique, sociale, idéologique, institutionnelle, législative, historique modifient considérablement les processus d'aménagement. Ce problème d'adaptabilité est l'argument principal de ceux qui s'opposent de manière totale aux transferts des pratiques et des politiques comme Gonzales-Ceballos²⁸⁰ : « *Le processus de transformation dans les villes est un phénomène très complexe avec une multitude d'interprétations possibles et d'angles d'approches [...] et il ne peut pas être détaché de son environnement ni de son contexte*²⁸¹ » (Gonzales-Ceballos, 2004, p. 185). Des barrières cognitives, environnementales et d'opinion sont rajoutées au processus et elles restent difficiles à anticiper : comment va réagir la population face à l'implantation d'une solution externe ? Rejet ? Adoption totale ? Néo-colonialisme ? Quelles conséquences électorales et sociales aura la probable perte de confiance de la population dans les élus et les institutions qui n'auront pas su trouver eux-mêmes comment résoudre le problème ?

Malgré les risques d'échecs, les transferts restent une véritable demande de la part des acteurs politiques locaux et régionaux ainsi que de la société civile, des ONG ou de l'UE. Il faut donc chercher à réduire les risques via les procédures mises en place pour les politiques nationales en les adaptant aux enjeux et aux particularités locales.

Conclusion

En venant des sciences politiques, à partir des années 1990, les transferts de politiques ont trouvé *de facto* une application aux pratiques et aux actions d'aménagement du territoire et plus particulièrement de la régénération urbaine. Ce principe de « taille unique » est une doctrine néolibérale en provenance des politiques économiques de libre concurrence qui assure que tout est transférable. En ayant pour base idéologique l'amélioration des pratiques mondiales vers un idéal qui reste propre aux acteurs dominants (Brenner, Theodore, 2002), le « *one size fits all* » (taille unique) s'applique désormais aux politiques de reconquête des espaces urbains en crise. Ces dernières se sont popularisées depuis la très importante médiatisation de projets considérés comme des succès mondiaux : les Docklands de Londres, le Guggenheim de Bilbao... Paradoxalement, d'autres réussites de reconversion et de régénération urbaine n'ont pas connu la même aura. Les initiatives allemandes de la vallée du Rhin, comme à Essen, ont eu de réels impacts en matière de croissance économique, de création d'emplois industriels et tertiaires, mais ces actions sont restées discrètes avec l'absence de

²⁷⁹ « *Past commitments limit current choices.* »

²⁸⁰ L'auteur a notamment étudié en profondeur l'effet Guggenheim et quelques-unes de ses copies qui ont été de gros échecs.

²⁸¹ « *The process of urban transformation in cities is a very complex phenomena with a multitude of possible interpretations and angles [...] and can't be stripped off from their contingencies and context* ».

volonté locale de s'ériger en modèle. L'évidence des modèles est peu à peu remise en cause par les scientifiques, mais pour les techniciens et les administratifs, dont l'action est conditionnée par les élus, la copie reste une norme d'action qui nécessite cependant d'être améliorée.

Des modifications d'action sont à apporter sur les deux phases de production de la politique (recherche d'informations et implantation), mais également en se plaçant dans la phase de diffusion elle-même, *a posteriori* de la réalisation. Un exemple de théorisation du processus complet, mais d'autres existent, en allant du plus simple de Mossberger et Wolman (2003) concernant le transfert prospectif des politiques, à celui de Newmark (2002) qui insiste plus sur la phase de recherche de l'information. De plus, le tableau 39 offre une alternative empirique à ces deux modèles spécialisés.

Tab. 39 – Le transfert empirique des politiques d'aménagement

Identification du besoin		
1	Reconnaissance d'un problème	Phase de conscience
2	Reconnaissance de l'incapacité propre à résoudre ce problème	Phase de conscience
3	Sondage du réseau, des connaissances, des autres acteurs avec qui l'élus est en relation pour trouver des solutions et des sources d'inspiration	Pré-sélection de territoires pouvant apporter la solution
Recherche de politiques		
4	Recherche d'informations via le réseau et des experts/techniciens sur les territoires attractifs	Affinage des exemples à suivre ; apparition des modèles
5	Gestation des informations, évaluation des politiques	Confirmation ou infirmation des modèles
6	Définition et choix du modèle à suivre par mobilisation des élites et des « forces pensantes »	Consensus entre l'acteur, les réseaux, les lobbies et les autres instances politiques
Processus d'application		
7	Création de relations avec le territoire d'origine	Type et intensité variable : de l'observation à la visite sur le terrain jusqu'à la coopération entre élus et techniciens des deux territoires
8	Choix des éléments à transférer et de ceux à écarter	Combinaison de la volonté des élus et de l'influence des techniciens
9	Adaptation de la politique d'origine aux héritages et aux particularismes locaux	Dépendante de la conscience des acteurs locaux de leur territoire et de l'exactitude des informations obtenues sur le territoire d'origine
Processus d'évaluation		
10	Identification des retombées	Evaluation des décalages entre les retombées sur le territoire d'origine et sur celui du receveur
11	Correction/ ajustement	Action par retour d'observations sur le territoire diffuseur pour rectifier des éléments de la politique copiée
12	Diffusion du succès ou de l'échec	Retour médiatique consolidant ou affaiblissant le modèle d'origine

Source : élaboration personnelle.

Ce modèle ne présente pas, bien entendu, la solution ultime pour diminuer au maximum les risques d'échec lors des transferts, il identifie seulement les pratiques telles qu'elles sont à l'heure actuelle. Nous avons tenté de prendre en compte des éléments variés avec une forte diffusion d'une partie des informations et le poids des élus et de leurs contraintes politiques, électorales et scientifiques. Certaines étapes sont parfois très importantes dans les processus de décisions locaux (comme le jeu des lobbies) ou alors totalement absentes comme à West Bromwich où il n'y a eu aucune coopération avec le voisin Walsall quant à son musée.

L'étape de diffusion connaît elle aussi un destin variable : absente des villes germaniques, elle est quasi automatique dans le système anglo-saxon lorsque les structures de promotion territoriale (les agences de régénération urbaine) existent. Sans tomber dans la simplification à l'extrême de certains territoires, le tableau 39 a l'avantage de proposer une méthodologie claire d'analyse, accessible aux acteurs politiques et techniques locaux. Il convient de le confronter à la réalité et de tenter de l'améliorer.

Transférabilité et « *best practices* » des transferts dans la régénération urbaine

Les processus entrant en compte dans les transferts de politiques de régénération urbaine sont très complexes malgré des réalités communes aux différents espaces européens. Soumis à l'influence de la concurrence économique mondiale, intégrés dans un espace politique européen et ayant eu des industries au comportement et aux phases identiques (croissance par concentration, développement des friches industrielles, tentatives de renouveau), les ATIL restent cependant des territoires où les transferts de pratiques et de politiques ne peuvent se faire de manière automatique. Les simples copies des aménagements de Waterfront et de régénérations culturelles ont souvent échoué en entraînant, dans leur chute, les gouvernements locaux qui en étaient à l'origine. À vendre du rêve, les élus ont parfois été trop vite, avec des conséquences catastrophiques pour leurs administrés et leurs communes. Le surcoût considérable, la mise sous tutelle de leur musée et le non avancement dans des programmes pourtant majeurs font de Sandwell-West Bromwich l'archétype des conséquences négatives d'un transfert raté. Le gouvernement britannique se sert d'ailleurs de cet « anti-modèle » pour montrer ce qu'il ne faut pas faire en matière d'implantation muséale. Les recommandations tirées des *hand-books* ou des *best practices* sont le plus souvent très évasives et généralistes, ne permettant pas à l'élus ou au technicien de réellement comprendre les écueils à éviter en matière de transferts de politiques. Toens et Landwehr (2009) ont théorisé les risques en fonction des types de transferts, suivant qu'il s'agisse d'une imitation, d'une implantation cartésienne ou via une participation / collaboration entre les deux territoires (Tab. 40).

Suivant le type de diffusion adopté, les risques sont différents mais le tableau 39 ne prend en considération que ceux liés à l'implantation de la stratégie sans inclure la phase préparatoire : la recherche d'informations et le choix des politiques et pratiques à diffuser.

C'est pour cela que la phase informative sera également traitée, même si son approche reste très dépendante des données que le territoire d'origine diffuse et du temps que le receveur est prêt à consacrer à celle-ci. Elle reste néanmoins déterminante dans les choix effectués par la suite, et le succès des transferts dépend en grande partie de l'exactitude des renseignements collectés. Nous tenterons, dès lors, de créer un modèle d'évaluation pour connaître le degré de transférabilité des politiques de régénération et, surtout, pour proposer une méthodologie afin de limiter les risques d'échec dans les transferts. Pour ce faire, nous analyserons la politique de développement muséale de Bilbao en enlevant l'enrobage lié à la mythification pour la rendre accessible aux techniciens et aux élus. Nous nous appuierons également sur la régénération des *waterfronts* avec les processus mis en place à Walsall. Nous n'avons

volontairement pas inclus d'exemples allemands dans notre étude bien que leurs politiques de régénération urbaines soient efficaces, car un des facteurs essentiels des transferts est l'accessibilité de l'information et la médiatisation des actions, ce qui reste rare dans les politiques de régénération outre-Rhin.

Tab. 40 – Les risques et les potentiels des transferts de politiques en fonction du mode d'implantation

	Potentiels	Risques
Imitation	<ul style="list-style-type: none"> • Innovation par rétroaction et « saut de mouton » • Apprentissage des obstacles rencontrés à l'origine 	<ul style="list-style-type: none"> • Contexte local totalement ignoré • Détérioration de l'expérience d'un tiers • Ignorance et neutralisation de certaines informations (par choix ou non) • Négation du processus d'apprentissage pour améliorer sa réputation (appropriation de l'idée et de la politique)
Implantation cartésienne	<ul style="list-style-type: none"> • Meilleures bases pour la prise de décisions • Créativité : l'expérimentation de nouvelles stratégies devient possible 	<ul style="list-style-type: none"> • Source d'information incomplète ou ne prenant en compte qu'un seul aspect / acteur dominant • Hypothèse admise qu'un consensus n'était pas nécessaire à mettre en place car absence de contestation
Participation / collaboration	<ul style="list-style-type: none"> • Les prises de décision visent le bien commun • On repense les buts de la politique et l'on admet qu'un consensus est nécessaire • Prise en compte de nouvelles perspectives et de nouvelles pistes 	<ul style="list-style-type: none"> • Communication déformée • Exclusion des groupes sociaux non représentés et/ou non considérés comme importants par les acteurs dominants

Source : Toens, Landwehr, 2009, p. 359.

9.1. La régénération basque : démythification et transférabilité

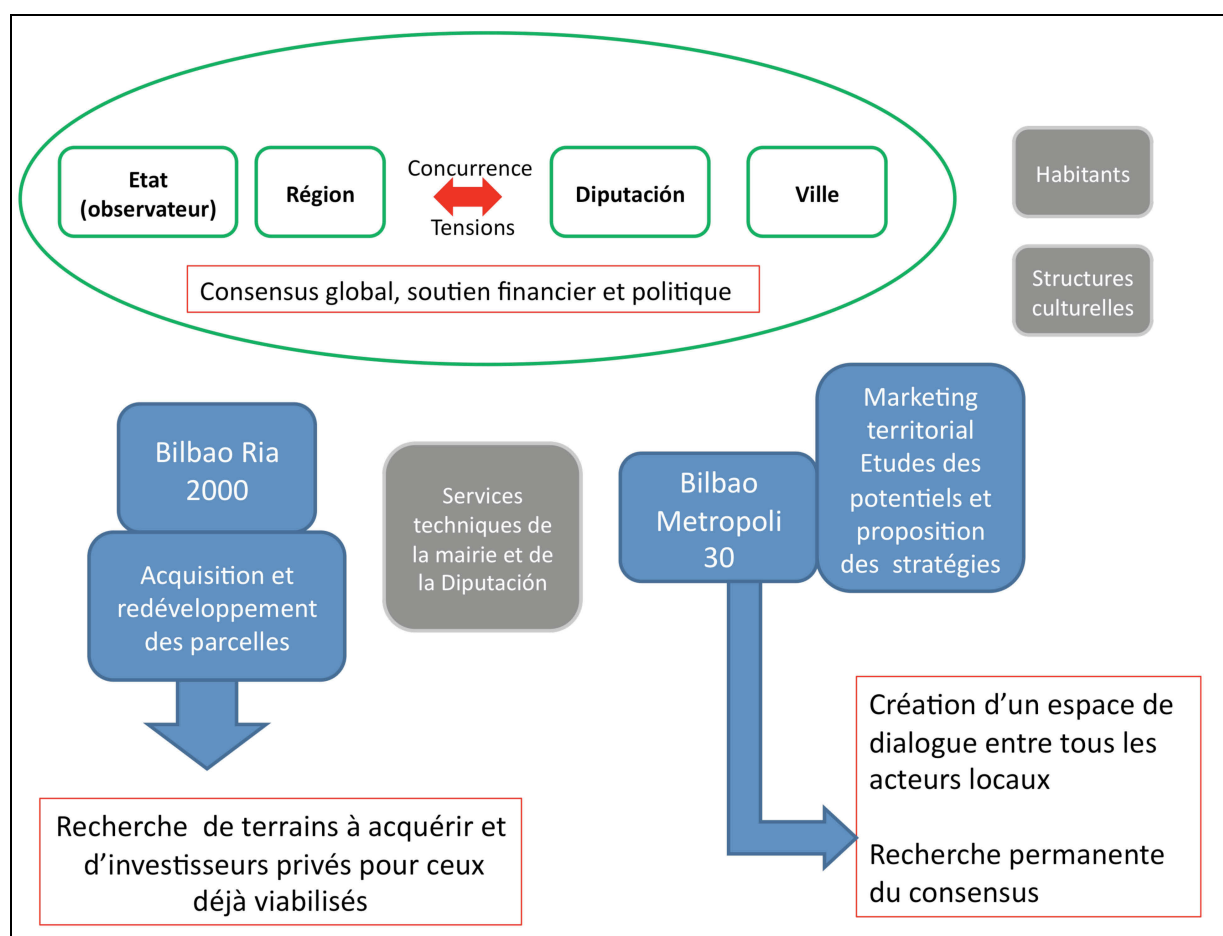
La médiatisation spontanée ou organisée par les acteurs locaux a conduit, au milieu des années 1990 à la très forte valorisation de l'action entreprise dans la métropole basque, avec comme programme phare l'implantation du musée Guggenheim et son design si particulier. Cette stratégie et ses impacts, supposés ou réels, ont touché les décideurs politiques partout dans le monde occidental et plus particulièrement en Europe et en Angleterre. Le gouvernement britannique a même lancé, à la toute fin des années 1990, un programme national de régénération basé sur la culture et les musées avec les Musées du Millenium. Les copies de la stratégie mise en place à Bilbao sont très nombreuses mais très peu ont eu l'impact espéré, pour des causes variées qui demanderaient une étude particulière de chaque cas. Le but de cette partie est d'analyser de manière synthétique les politiques basques de régénération dans le quartier d'Abandoibarra et de mettre en valeur les points essentiels à prendre en compte en cas de transfert.

9.1.1. La régénération d'Abandoibarra, une stratégie derrière un symbole

Lorsque les autorités politiques de Bilbao, de la *Diputación* et de la Région ont pris conscience de la nécessité de sortir de la crise et d'agir en ce sens, elles ont d'abord concentré leurs forces sur

le centre-ville et les berges du Nervión qui agissaient comme une barrière coupant la ville. Une des premières décisions a donc été de fixer des priorités d'action et de délimiter géographiquement l'espace à régénérer. Dans le même temps, les acteurs locaux sont parvenus à un consensus très large sur les modalités de l'action et la création d'outils pour regrouper une partie de leurs ressources : Bilbao Metropoli 30 et Bilbao Ria 2000. Chaque structure a un statut particulier (une association et une entreprise publique) et un champ d'intervention qui lui est propre. Bilbao Metropoli se concentre sur la recherche et le marketing territorial, tandis que Bilbao Ria 2000 est en charge du développement physique des parcelles (modification du cadastre et projets immobiliers). Ces deux structures ont été soutenues par tous les niveaux politiques présents : l'Etat via les entreprises publiques et le ministère de l'aménagement et du logement ; le gouvernement du Pays basque ; la *Diputación* ; les municipalités de la métropole de Bilbao. Les décideurs politiques et les deux nouvelles structures se sont opposés aux habitants qui ne comprenaient pas en quoi l'arrivée d'un musée et le développement de bureaux pourraient leur faire retrouver les emplois industriels perdus. La politique d'action est basée sur le réaménagement des terrains bordant le fleuve après un transfert de propriété des différentes institutions et entreprises à Bilbao Ria 2000. Les ressources sont fournies par les membres de BR2000 (en terrains et en devises) et le fonctionnement est assuré par la vente de ces parcelles au secteur privé, avec une part importante du foncier consacré aux services publics.

Fig. 60 – Les jeux d'acteurs dans la régénération d'Abandoibarra



Source : élaboration personnelle.

La figure 60 montre le consensus qui a servi de base à l'élaboration de la stratégie basque entre les différents acteurs tout en prenant en compte les tensions qui existaient et qui se sont renforcées entre le niveau régional et la *Diputación*. À l'époque, les décideurs politiques de ces deux instances ont fait abstraction de leurs velléités pour se concentrer sur la régénération de Bilbao. Il y a notamment eu des accords de soutien de la part du Port Autonome pour le don des terrains ou celui de l'Etat pour faire déménager la RENFE ou la FEVE, les exploitants ferroviaires. À l'inverse, trois groupes ont été mis à l'écart des processus de décision et des consultations : les habitants, surtout ceux des quartiers qui étaient les plus pauvres (comme le Casco Viejo avec sa population immigrée dans le quartier de la gare), les services techniques de la *Diputación* et de la mairie qui étaient, dans une certaine mesure, remplacés par BR200 et BM30, et les autres infrastructures culturelles qui se voyaient éclipsées par l'arrivée du Guggenheim.

Les tensions existantes, les rôles réels des deux agences créées ou les acteurs en marge du processus sont des éléments déterminants qui n'apparaissent que très peu, voire sont totalement absents du processus tel qu'il est copié ou tout du moins observé.

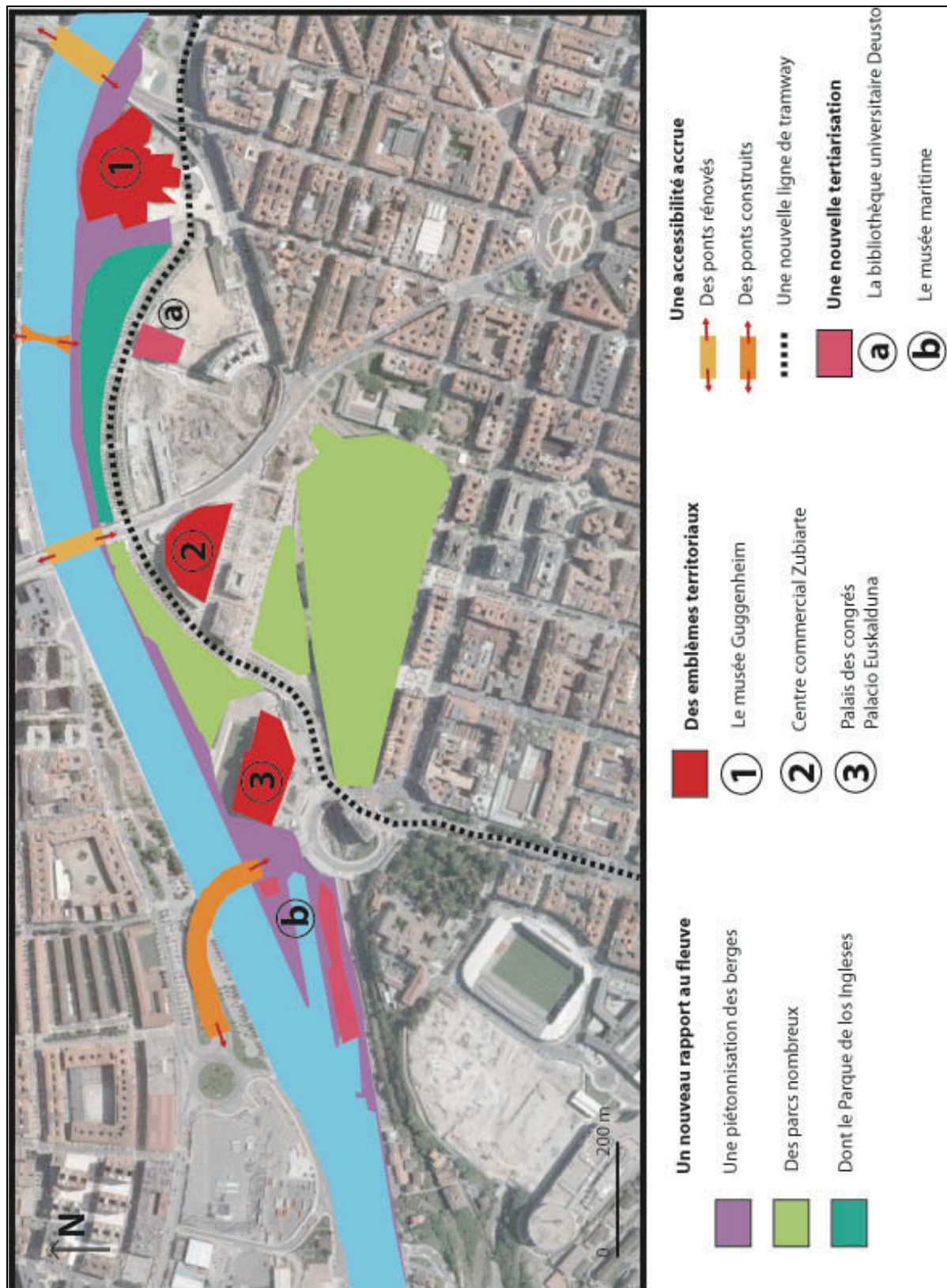
L'action en elle-même ne présente pas une complexité particulière en dehors du nettoyage du fleuve qui a nécessité la mise en place de nombreuses stations d'épuration cofinancées par l'Union Européenne. Un contrôle strict des rejets est assuré par une agence nationale non soumise aux pressions des industriels et des municipalités locales. Elle a fait la promotion du tout-à-l'égout pour limiter les pollutions des espaces urbains sur le fleuve et son littoral, puisque la vallée du Nervión est soumise aux marées. Une des chances de la métropole basque est que le bassin versant du Nervión soit essentiellement situé dans le Pays basque, sa gestion étant donc plus facile, contrairement à la Vistule (voir chapitre 6). L'assainissement des eaux du fleuve a été coûteux, long et a dépendu de la volonté politique et financière de l'Etat et de la Région qui se sont véritablement investis en partenariat avec les communes pour transformer l'espace aqueux.

Les jeux d'acteurs sont un élément clef dans l'analyse des politiques étrangères considérées comme transférables. Ils conditionnent ce qu'il est possible de faire en termes de réglementation ou de financement, mettent des barrières internes au territoire (contre-pouvoirs, dissensions), mais les relations entre acteurs peuvent également faciliter la reprise économique. L'engagement des acteurs locaux s'est traduit par l'implantation de nombreuses administrations publiques dans le quartier : la *Diputación* y a transféré ses bureaux techniques, l'université Deusto y a construit sa nouvelle bibliothèque. C'est leur action, conjuguée à l'implantation du musée Guggenheim, qui a réellement transformé le quartier en le faisant passer de l'industrie aux services avec une politique globale et non sectorielle employée par l'ensemble des acteurs. Alors que la majorité des territoires imitateurs de Bilbao n'ont sélectionné que le musée comme élément à transférer, la politique de régénération a comporté plusieurs volets (Fig. 61).

9.1.2. La transférabilité de la stratégie basque : illimitée ou très réduite ?

La stratégie de régénération urbaine de Bilbao possède de nombreux atouts pour attirer les imitateurs : des emblèmes territoriaux (musée Guggenheim, pont suspendu), une très forte médiatisation, un rôle de précurseur, une reconnaissance comme un succès et des agences de promotion très actives. Cependant, elle est très souvent copiée et les retombées ne sont pas à la hauteur des espoirs qui ont été mis en elle, car la stratégie est mal ou partiellement comprise puis implantée.

Fig. 61 – La régénération plurisectorielle d'Abandoibarra



Source : Elaboration personnelle, fond de Google Earth, 2,2 km d'altitude.

Nous pouvons distinguer les pré-requis à l'implantation, les outils mis en place et les éléments implantés. Le premier pré-requis n'est pas tant d'attirer un architecte international et de construire un bâtiment de qualité que de mettre en place une réelle stratégie, réfléchie, et de faire en sorte que la régénération du quartier soit intégrée à une vision plus large. La force de la politique basque est, en premier lieu, le consensus entre tous les acteurs qui ont dépassé les tensions et les rivalités politiques pour agir dans la même direction. Cette mobilisation a probablement été facilitée par la profondeur de la crise qui a touché la vallée du Nervión au début des années 1980 et la prise de conscience de celle-ci. Dans des territoires rencontrant des difficultés moindres, ce consensus peut être plus compliqué à obtenir et des barrières peuvent s'élever. Le besoin de *leadership* est lui essentiel tout comme la recherche d'informations ou le marketing territorial (Tab. 41).

Tab. 41 – Les éléments des jeux d'acteurs basques dans l'optique d'un transfert de pratiques et de politiques

Éléments principaux	Outils / structures en charge	Degrés de transférabilité <i>(facile, moyen, difficile à appliquer ailleurs)</i>	Degrés d'importance dans la réussite de la stratégie <i>(accessoire, médian, essentiel)</i>
Recherche de consensus	Bilbao Metropoli 30	Moyen	Essentiel La gestion des conflits génère des négociations ou des oppositions qui rallongent la durée de préparation des politiques Difficulté de financement s'il n'y a pas suffisamment de partenaires pour coopérer et partager les coûts
Leadership	Bilbao Ria 2000	Difficile	Essentiel Il donne une direction et permet la cohésion entre les différents éléments composant la politique. Il rassure les investisseurs et les partenaires.
Réappropriation des terrains	Bilbao Ria 2000	Difficile La plupart du temps, les terrains sont privés	Médian D'autres techniques existent pour réaménager sans transfert de propriété
Structure de recherche	Bilbao Metropoli 30	Moyen Il faut mobiliser et immobiliser des ressources humaines et financières	Médian Des structures coopératives peuvent être mises en place par détachement d'une partie des fonctionnaires municipaux
Marketing territorial	BM30	Facile La plupart des espaces politiques l'ont déjà mis en place	Essentiel Changer l'image du territoire Faciliter la recherche d'investisseurs

Source : élaboration personnelle.

Certains éléments de l'organisation de la politique basque paraissent faire partie de toutes les politiques de régénération urbaine mais ils sont souvent sous-estimés et influencent directement ces politiques ou leur impact. En supprimant leurs agences de régénération urbaine ou en ne prenant pas en compte le marketing territorial, Walsall, Wolverhampton ou Sandwell – West Bromwich fragilisent leurs nouvelles structures de logements haut de gamme ou les espaces

tertiaires en accentuant les difficultés à trouver des investisseurs prêts à s'implanter. Le problème de *leadership* agit également sur la direction que prend la politique lorsqu'il n'y a pas réellement de structure ou de personne chargée de prendre les décisions et de livrer le projet à son terme. En plus d'éloigner les investisseurs, son absence engendre des retards d'application (une variation des priorités en fonction de l'acteur dominant à l'instant « t »), des surcoûts et une réduction des impacts de la politique sur le territoire. Même si nos recommandations sont essentiellement faites pour un transfert des pratiques et des politiques entre ATIL, elles trouvent également une application dans des espaces moins spécialisés.

Tab. 42 – Les éléments physiques de la politique basque dans les transferts*

Type de structure	Nom dans la politique basque (exemples)	Degrés de transférabilité (facile, moyen, difficile à appliquer ailleurs)	Degrés d'importance dans la réussite de la stratégie (accessoire, médian, essentiel)
Musée	Musée Guggenheim	Facile • Création d'un musée Difficile : • Peu de musées ont la même aura qu'une succursale internationale d'un grand nom	Essentiel • Participe fortement au changement d'image • Aide les politiques de marketing territorial
	Musée Maritime	Moyen • Réutilisation du patrimoine industriel très présent dans les ATIL • Conditionné par sa réhabilitation ou le fait qu'il n'ait pas été détruit	Accessoire/médian • Valorisation du passé faisant le lien avec le présent • Facilitateur du consensus • Lien avec la population
Berges Espaces aqueux	Muelle de Ribera	Difficile • Les fleuves et leur pollution ne sont pas nécessairement sous l'emprise des acteurs impliqués dans le projet • Les espaces sont gérés par des structures indépendantes discrètes et souvent peu accessibles	Essentiel • Ils participent à la reconquête des friches et à la recomposition du territoire • Ils favorisent la nouvelle attractivité de ces espaces en crise • Ils participent au changement d'image
Structure touristique	Hotel Sol Melià	Facile • Les chaînes hôtelières affectionnent les anciennes friches pour leur situation centrale et leur potentielle localisation dans un espace attractif	Accessoire • Impact faible en termes de création d'emplois ou de changement d'image • Transformation de l'image mais pas nécessairement de l'attractivité
Administration publique	Bibliothèque Universitaire Deusto	Moyen • Il faut une volonté des acteurs publics pour transférer une partie de leur structure - Le terrain doit correspondre aux besoins de l'organisme concerné	Médian/essentiel • C'est souvent cette relocalisation qui lance le processus de réimplantation d'autres entreprises • Elle déplace des personnes dans le nouveau quartier • Favorise le basculement du secondaire vers le tertiaire • Participe au changement de perception
.../...			

Espace public	Parc Campa de los Ingleses Parc de Ribera	Facile • La volonté des autorités publiques suffit, le plus souvent, pour réserver un espace dédié ²⁸² • Coût d'aménagement réduit	Essentiel • Réappropriation de l'espace • Amélioration de la qualité de vie • Croissance de la valeur des parcelles le bordant ce qui amène plus facilement des promoteurs immobiliers et des entreprises
Système de transport	Passerelle Pedro Arrupe Métro de Bilbao	Facile/moyen • Accessibilité facilitée par la localisation centrale des espaces à régénérer • Coût de développement parfois très important • Espace dédié à anticiper lors de la planification	Essentiel • Les espaces ayant été évités pendant 25 ans, il faut réhabituer les populations et les acteurs économiques à y revenir • Si les waterfronts doivent jouer un rôle moteur, ils doivent être reliés pour faire profiter d'autres secteurs et d'autres lieux de leurs effets d'entraînement
Espaces commerciaux	Centre commercial Zubiarte	Moyen • Réglementation nationale pouvant limiter leurs implantations • Opposition des commerces déjà existants	Médian • Ancrage dans le tertiaire • Nombre important d'emplois créés • Développement tertiaire non dépendant de la planification de telles structures

* Pour la localisation des lieux, se référer à la figure 8.

Source : élaboration personnelle

Au-delà des pratiques, il reste les éléments construits, les activités développées qui sont la partie visible des stratégies et la conséquence des politiques appliquées. Ce sont eux que l'observateur voit en premier et qui marquent son jugement, notamment dans la sélection des politiques à implanter.

La politique basque de régénération d'Abandoibarra repose sur sept grands types d'infrastructures auxquelles nous pouvons ajouter le Centre de Congrès Euskalduna situé à l'extrême ouest du quartier. Le degré de transférabilité est lié au contexte du receveur qui est compris comme étant un ATIL avec des problématiques spécifiques et une politique incluse dans des jeux d'acteurs explicités précédemment. Sans implication réelle des différents acteurs politiques et institutionnels, aucun transfert de pratiques ne peut avoir lieu.

Les différents éléments n'ont pas le même poids et certains répondent au même objectif de transformation économique ou de changement d'image. Nous remarquons que le Guggenheim n'est pas aussi crucial qu'il apparaît dans les politiques implantées par les imitateurs. Sa localisation (Fig. 61) participe au changement d'image et au marketing territorial, mais son impact sur la qualité de vie des habitants est très réduit. À l'inverse, les espaces publics sont centraux quant à la régénération du quartier en ayant un double impact sur les habitants, les investisseurs et les touristes. En dehors de l'amélioration de la qualité de vie et de la mise en valeur des espaces situés autour, ces parcs, ces berges et le fleuve renforcent l'attractivité des anciennes friches tout en participant à la réappropriation des espaces autrefois désertés.

²⁸² Il faut cependant relativiser car les élus sont soumis aux pressions des promoteurs immobiliers lorsque les parcelles ont une très grande valeur commerciale. Des lois nationales encadrent le plus souvent la préservation des espaces publics.

Il convient donc de réexaminer les priorités des copieurs dans les transferts de politique en les associant avec le transfert des pratiques. Ces dernières, qui sont directement en lien avec les jeux d'acteurs dans les stratégies de régénération urbaine, ne sont que rarement identifiées par les imitateurs et peu valorisées par les diffuseurs. Elles conditionnent cependant ce qu'il est possible de transférer ou non, ainsi que les chances de réussite de ces transferts. La recherche du consensus doit être mise en pratique et suivie dans le temps ; Bilbao a fait le choix d'une structure dédiée mais cette forme n'est pas unique. La mise en relation des acteurs locaux de tous horizons, comme la recherche d'informations ou l'affirmation d'un *leadership*, a revêtu différentes formes dans nos trois territoires étudiés. Dans le Black Country, le Black Country Consortium assure les tâches de recherche et d'implémentation des propositions stratégiques ; à Nowa Huta, le Forum assure en partie la recherche d'informations, mais également celle du consensus. Les agences de régénération urbaines anglaises, la Walsall Regeneration Company, la Wolverhampton Development Company ou encore la Brierley Hill Regeneration Partnership ont assuré les rôles de *leadership* tout comme la promotion territoriale et la recherche d'investisseurs. Les structures et leurs attributions ne sont pas figées. Les outils basques ont leurs propres aspects négatifs comme pour l'autofinancement de Bilbao Ria 2000, qui a de grandes difficultés à trouver des acquéreurs pour les immeubles qu'il vient de construire, ce qui bloque en partie leur processus de régénération. Il est pour cela important de s'intéresser aux jeux d'acteurs et à l'influence de chacun d'entre eux dans la politique de la métropole de Bilbao et à leurs impacts dans le résultat final. Dans des espaces urbains qui se ressemblent de plus en plus, tout en étant en concurrence pour attirer (ou retenir) de nouvelles populations et entreprises, la stratégie employée et le changement d'image sont plus essentiels que la construction d'un centre commercial ou l'arrivée d'un musée mal relié.

9.2. Adaptabilité et transfert systématique

Une des questions qui se pose, à l'heure actuelle, est de savoir comment identifier les politiques et les pratiques qui sont transférables de celles qui ne le sont pas. La réponse est directement liée à la perception qu'ont les acteurs et les observateurs de la problématique des transferts de politique et de leurs expériences propres. Il n'existe aucune étude généraliste proposant un modèle d'évaluation sur un nombre suffisant de cas de copies pour permettre une méthodologie systématisée. La stratégie basque est-elle transférable ? Oui et non. Oui, car les éléments implantés en lien avec les jeux d'acteurs et les outils créés permettent le développement de *waterfronts* où l'infrastructure culturelle est le vecteur des changements d'images. Non, car la manière dont cette politique a été copiée a engendré l'accroissement des déficits publics de municipalités déjà endettées sans jouer le rôle de moteur économique espéré. Cette dualité nous rappelle l'identification des objets transférables de Dolowitz et Marsh (2000), mentionnée dans le chapitre précédent et les spécificités des transferts de politiques de régénération urbaine. Le but de la politique, son contenu, les instruments mis en place, le programme (les moyens d'action), les institutions, les idéologies, les idées, les leçons négatives, l'attitude avec les autres acteurs (les relations avec les habitants ou les ONG par exemple) et la gestion de l'établi (héritage administratif, politique, patrimonial, social...) sont des composantes transférables. Il ne s'agit donc pas uniquement des objets physiques (musée, centre commercial, berges), mais de l'ensemble du processus cognitif qui les entoure.

L'espoir vendu par ces transferts, la volonté d'appartenir à une autre catégorie d'espaces (et donc d'acteurs), l'image renvoyée, la perception des zones à revaloriser, l'idéologie affectant les outils (entreprenariat, partenariats public-privé, gestion publique de préservation...),

les stratégies marketing, la diffusion des résultats sont autant d'aspects transférables et transférés. Lorsqu'un élu crée un musée pour régénérer sa ville ou son quartier, ses attentes sont extrêmement élevées, à la mesure du succès affiché sur le territoire copié. Il transmet à sa population, quelle que soit son attitude face au projet, une partie de ses attentes et de ses buts. Il diffuse à ses techniciens une méthodologie particulière, un programme d'actions et une vision propre quant à la manière d'agir. Le champ des transferts des politiques de régénération est donc indubitablement plus vaste que le musée, le quartier de *waterfront*, le centre commercial ou le quartier d'habitation pour classes créatives. L'évaluation de la transférabilité doit donc prendre en compte chacun de ces aspects afin d'être complète et donc potentiellement utilisable.

Nous pouvons rassembler les dix objets faisant partie intégrale des politiques urbaines et de leurs transferts en trois catégories : les préceptes de conditionnement (but, idéologie, idées), le nature de la politique (contenu, programme, instruments mis en place), les rapports à l'autre (attitude avec les contre-pouvoirs et les partenaires, gestion des héritages, capacité à tirer des enseignements du territoire premier). Les institutions étant incluses dans les instruments et les acteurs, elles seront traitées dans chacun des sous-ensembles suivant leur impact sur la politique.

9.2.1. Les préceptes de conditionnement : le transfert des éléments cognitifs

Au cœur des grands transferts de politiques économiques, sociales et environnementales les éléments cognitifs sont soumis aux batailles idéologiques et aux jeux d'influence internationaux. Ce sont eux qui déterminent les politiques à transférer ou à éviter, ainsi que l'ensemble des éléments à intégrer lors de la copie. Au final, ils sont eux-mêmes des éléments faisant l'objet d'un transfert.

Si l'on reprend nos exemples territoriaux basques et britanniques, les processus cognitifs tiennent une part importante dans la stratégie établie et sont en lien avec l'idéologie libérale. En effet, que ce soient Marsh et Sharman (2009), ou Evans (2009), « *les organisations internationales, comme l'OCDE, sont devenues hyper actives à encourager l'implantation de politiques néolibérales [...] dans les réformes administratives ou des politiques économiques*²⁸³ » (Evans, 2009, p. 256). Le fait même de transférer serait donc en lien avec la diffusion des politiques considérées comme « bonnes » pour la croissance économique globale, le développement urbain ou la régénération des territoires en crise. Une des bases de ce raisonnement est que la mondialisation a lissé les territoires par la diffusion de l'information, des pratiques, des politiques et des aspirations des populations, des décideurs politiques et des acteurs économiques. Bien qu'il nous faille nuancer l'exclusivité de la pensée néolibérale sur les transferts²⁸⁴, ces éléments idéologiques affectent une grande partie des pratiques et des relations que vont entretenir les élus avec leurs autres partenaires. Les méthodes qui découlent de ces rapports à l'autre conditionnent également leurs choix présents et futurs. Il est donc primordial, pour appréhender les analyses de politiques et identifier les adaptations, pour les rendre applicables à l'extérieur du territoire d'origine, de comprendre en quoi les rapports entre acteurs influencent les transferts de politiques.

²⁸³ « *Established international organizations such as the OECD have become proactive in pushing neo-liberal policy agendas [...] in the areas of economic and administrative reform.* »

²⁸⁴ La volonté de diffuser son modèle économique, politique ou sociétal n'est pas exclusive à l'idéologie néolibérale. Cette forme de prosélytisme affecte la plupart des courants de pensées, qu'ils soient du domaine de l'économie, des faits de sociétés (mariage homosexuel, systèmes scolaires), religieux ou institutionnels. Lorsqu'un système en place apparaît pour les acteurs locaux comme efficace et essentiel, ces derniers cherchent le plus souvent à le diffuser à d'autres territoires.

Parmi ces éléments intellectuels liés aux pratiques de l'aménagement du territoire et de la régénération urbaine actuelle, nous en avons sélectionnés quatre : la gouvernance, le marketing territorial, la place du secteur privé et les populations ciblées. Le type de prise en compte au sein de la stratégie adoptée, son degré de transférabilité (facile, moyen, difficile) et les adaptations nécessaires complètent notre étude (Fig. 62).

Fig. 62 – Gouvernance urbaine²⁸⁵

	Passage en force contre l'avis de la population -	Consultation et intégration au processus de décision +
Transférabilité	<p>Difficile : uniquement si la société civile est désorganisée et si les élus sont prêts à prendre des risques politiques.</p> <p>Facile : si la population n'a pas de revendications propres</p>	Facile : les procédures existent déjà et les subventions européennes aident à leur mise en place
Adaptation	Passage en force pouvant entraîner des blocages sociétaux à désamorcer	Apprendre aux populations à s'impliquer dans la vie politique

La place de la « gouvernance urbaine » (Hillenkamp, 2007) peut être liée à l'histoire du territoire avec un clivage entre les sociétés démocratiques à la sortie de la seconde guerre mondiale et celles ayant connu une dictature, bien que ces mécaniques ne soient pas automatiques. Dans les démocraties de l'ouest, l'offre participative institutionnelle facilitant l'implication des citoyens se fait de manière croissante depuis la fin des années 1980²⁸⁶ avec un renforcement à partir du milieu des années 1990. Dans notre étude, la notion de gouvernance urbaine fait référence, d'un côté à un désengagement de l'Etat²⁸⁷ dans la gestion des villes et, de l'autre, à une intégration de plus en plus importante des citoyens dans les processus de gestion de l'espace urbain. Cela fait suite à l'acquisition, par les ONG, de plus grandes capacités d'organisation et d'expertise, tout comme leur capacité à rassembler les individus autour d'un thème particulier (Ghadar, 2007). Les ONG se structurent et peuvent de plus en plus faire pression sur les élus pour modifier, au moins en partie, les décisions prises, que ce soit par pression ou en étant intégrées à la réflexion menée sur la stratégie globale. À l'inverse, dans les pays où la démocratie est jeune comme les anciens pays du Bloc de l'Est ou les dictatures ibériques, la participation citoyenne n'est pas réellement ancrée dans les habitudes politiques et son intérêt pour la vie politique plus mesurée. Si les acteurs politiques espagnols ont pu passer outre l'avis de leurs administrés, c'est notamment grâce à ce désintérêt (Gonzales-Ceballo, 2002) ; la même attitude en France ou en Allemagne, par

²⁸⁵ Le terme de gouvernance étant utilisé dans de nombreuses occasions, comme la gestion d'entreprises ou d'administrations, l'évaluation des actions des acteurs de tous types, etc., nous nous attacherons ici uniquement à l'intégration de la gouvernance à travers le fait urbain (Hillekamp, 2007).

²⁸⁶ Avant le développement institutionnel de participation citoyenne à la vie politique, cette demande était très forte (cf. Annie Fourcaut pour les années d'avant guerre et Dominique Mehl pour les années 1970).

²⁸⁷ « La gouvernance urbaine c'est donc la ville acteur magnifiée [...], animant les coalitions locales de croissance, et prospérant sur les décombres de l'Etat planificateur » Gaudin, 2002, p. 120, in Hillekamp, 2007, p. 128).

exemple, aurait des conséquences politiques plus néfastes pour les élus. En Pologne, même dans les territoires très revendicatifs comme Nowa Huta, les autorités politiques ne prennent pas encore réellement en compte la dimension participative dans les processus de décision. Le changement est en cours, mais il reste très lent ; le transfert de cette pratique est possible, mais l'absence de volonté des élus bloque complètement le processus.

Le marketing territorial et son intégration aux pratiques d'aménagement du territoire est également soumis à la volonté des élus, mais son utilisation est bien plus consensuelle et facile à réaliser.

Fig. 63 – Marketing territorial

	Vision traditionnelle de l'aménagement qui se vend par lui même	Forte intégration pour assurer la promotion des initiatives et des succès locaux
	-	+
Transférabilité	Difficile de diminuer son utilisation : il fait partie d'une culture locale liée à l'implication du secteur privé.	Facile : Pratique qui est déjà présente dans de nombreux territoires. Volonté des Etats et des régions à la mettre en place
Adaptation	Réduction des budgets des agences / services qui en ont la charge.	Valoriser l'intérêt des politiques de promotion des investissements et leurs impacts sur l'attractivité du territoire

Un consensus existe sur la valorisation des politiques d'aménagement et sur le rôle que doivent jouer les acteurs politiques pour favoriser et développer des stratégies de marketing territorial. Plus fortement ancrée dans les espaces urbains qui ont intégré des pratiques issues du secteur privé, la promotion des aménagements bénéficie d'une transférabilité assez aisée. Son impact positif apparaît facilement et les élus sont très réceptifs aux discours de diffusion de leurs actions. Une des barrières peut être d'ordre financier : quels investissements sont prêts à faire les acteurs principaux ? Comment se répartit cet effort entre les niveaux régional et local, politiques et administratifs ? La réelle mesure de l'efficacité de ce type de pratiques reste problématique tout comme le coût élevé de telles campagnes promotionnelles. L'implication des élus dans ces politiques de marketing territorial doit être mise en relation avec les ambitions des décideurs politiques : souhaitent-ils une valorisation locale, nationale ou internationale de leurs actions ? Nous avons vu, avec l'exemple basque ou anglais, que des degrés différents peuvent être appliqués. À Cracovie, et surtout à Nowa Huta, ces pratiques restent peu développées et servent essentiellement des buts électoralistes avec des campagnes de communication très ciblées dans le temps, et essentiellement à destination des habitants. Le développement de l'aéroport de Balice, qui dessert l'agglomération, est une des rares infrastructures où l'on retrouve une timide politique de promotion des actions publiques en faveur du développement économique de l'agglomération.

Le marketing territorial est clairement lié à des pratiques issues du privé ayant modifié la manière de faire de l'aménagement du territoire. La place du secteur privé est elle aussi très

variable au sein des politiques de régénération urbaine et elle est soumise aux mêmes processus de transferts cognitifs (Fig. 64).

Fig. 64 – La place du secteur privé

	Les entreprises et leurs pratiques n'ont pas à influencer les affaires publiques	L'intégration du privé est une chose positive qui facilite les politiques et améliore leurs impacts +
	-	
Transférabilité	Moyenne : les élus restent chargés des politiques de régénération par la loi. Ils doivent cependant faire face aux pressions des entreprises et des habitants ainsi qu'à leurs ressources limitées.	Moyenne : Un blocage des acteurs institutionnels, des techniciens et des habitants est possible.
Adaptation	Exclusion des entreprises et des intérêts économiques privés des cercles de décision. Blocage administratif et utilisation des habitants comme groupes de pression.	Valoriser les impacts et montrer comment cette inclusion du privé a engendré des conséquences positives. Modification des pratiques par étapes.

La place que doit prendre le secteur privé dans les politiques publiques et, plus particulièrement celles en lien avec l'aménagement urbain, est très polémique et fait référence à des ancrages idéologiques très puissants chez certains décideurs locaux et chez une part importante de la population. Dans les pratiques franco-allemandes, par exemple, Etat et secteur privé sont, traditionnellement, deux éléments différents. Les interactions entre élus et chefs d'entreprise dans les processus de décision locaux sont à éviter et peuvent même être condamnées par la loi. A l'inverse, dans les pays anglo-saxons et les nouvelles démocraties, l'intégration des entreprises semble normale aux élus et aux ONG locales. Elle apparaît comme renforçant les impacts économiques positifs, tout en limitant les dépenses publiques et, plus paradoxalement, comme protégeant la libre concurrence et la capacité d'entreprendre. Encore une fois, l'intégration du secteur privé est dépendante des ressources à la disposition des instances politiques, qui se retrouvent parfois dans l'obligation de confier une partie des charges financières aux entreprises qui, en retour, obtiennent un droit de regard dans les décisions prises. C'est le cas dans les villes du Black Country : les faibles moyens des collectivités locales les obligent à intégrer les opportunités offertes par les promoteurs immobiliers lorsque ceux-ci sont intéressés par des parcelles, même si l'Unitary Development Plan (le Plan local d'urbanisme britannique) ne le permettait pas à l'origine. Cette situation a également eu lieu à Bilbao et elle reste une contrainte des ATIL qui doivent composer avec un manque de moyens, en relation avec leur situation économique. À l'inverse, l'implication du secteur privé peut être associée à l'idéologie qui imprègne les acteurs dominants tout en évoluant dans le temps. À Bilbao, nous sommes passés de la nécessité politico-financière d'intégrer les entreprises à une réelle volonté, à une pratique nouvelle et admise par l'ensemble des acteurs. Pour les élus de Cracovie et les

services techniques de la municipalité, le secteur privé reste lié à une liberté et à une nécessité pas tant financière qu'idéologique : la toute puissance de l'Etat lorsque le pays était satellite de l'URSS a durablement choqué la population. L'intégration du privé dans les décisions apparaît comme un contre-pouvoir efficace à une présence trop importante du gouvernement central dans les affaires locales. Les transferts cognitifs, marqués par une forte présence idéologique, ne sont donc pas si faciles à diffuser et dépendent réellement de la situation de crise dans laquelle est le territoire (des concessions que sont prêts à faire les habitants et les acteurs de tous niveaux) et de la capacité à convaincre les vecteurs de mobilisation et les acteurs dominants.

Cette volonté de convaincre vient en partie de l'idéologie et des buts propres des acteurs en partie fixés par ces représentations idéologiques. Elle se retrouve également dans le dernier aspect traité ici, les types de populations ciblées par les politiques (Fig. 65). Il y a parmi les buts politiques la volonté d'attirer certaines classes sociales : classes moyennes, retraités, étudiants, classes aisées et plus rarement populations socialement défavorisées.

Fig. 65 – Type de populations ciblées

	Populations pauvres mais nombreuses	Populations aisées censées jouer un rôle moteur dans la régénération
	-	+
Transférabilité	<p>Moyenne : la construction de logements sociaux ou la mise en place d'aides sociales importantes participent à leur concentration.</p> <p>Les populations plus aisées peuvent bloquer ces processus par leur implication dans les cercles de décision politique ou économique.</p>	<p>Moyenne : Ces populations font rêver les décideurs et sont favorablement accueillies par les autres CSP.</p> <p>Les aménagements pour les avoir sont par contre très chers.</p>
Adaptation	<p>Persuasion des autres populations du bien fondé de leur implantation.</p> <p>Mise en place de structures d'accueil.</p>	<p>Identification des besoins des classes créatives et promotion des actions entreprises.</p> <p>Vigilance des élus pour ne pas créer un nouvel espace d'exclusion par gentrification.</p>

Il est clair qu'avoir pour objectif d'attirer des populations pauvres n'est pas très populaire, ni très commun, tandis que voir l'installation de classes créatives, ou au moins moyennes, se retrouve dans de très nombreux objectifs. Le ciblage, même lorsqu'il est effectué officieusement, dépend clairement du contexte local et de la vision qu'ont les preneurs de décisions de leur territoire et de ce à quoi ils veulent lui faire ressembler. Walsall a fait le choix d'attirer des populations jeunes et aisées dans son centre-ville même si, nous l'avons dit, il s'agit avant tout de retenir ces ménages qui partent pour Birmingham. Wolverhampton vise les jeunes

couples et les étudiants. Bilbao, après avoir modifié son *waterfront* pour accueillir des populations aisées, a lancé un nouveau programme sur la berge est du Nervión comportant de très nombreux logements sociaux sur un ancien site industrialo-portuaire. La demande de logement à bas coût est autant politique que sociale. Le fait d'avoir privilégié les classes les plus aisées dans la régénération d'Abandoibarra²⁸⁸ a été difficilement perçu par des populations qui connaissaient un taux de chômage important et dont les logements avaient été ravagés par les crues de 1983 et 1984. La contrepartie des élus de l'époque avait été de garantir que la seconde vague de régénération serait essentiellement consacrée à la construction de logements sociaux²⁸⁹. Sandwell-West Bromwich, une banlieue déjà très pauvre de Birmingham, a pris le parti d'attirer des populations de travailleurs pauvres avec des programmes de grande envergure de réhabilitation des logements sociaux abandonnés, notamment grâce au programme *Greets Green Partnership*, avec l'aide de la Région et de l'Etat. Ce choix a été fait par défaut, en fonction du contexte local et des ressources à disposition. Des quatre villes du Black Country, Sandwell est la plus défavorisée et ne bénéficie pas de programmes phares ou de secteurs dynamiques pouvant changer son image et renverser le phénomène de répulsivité. Dudley possède le centre commercial Merry Hill, Walsall à son Waterfront et la New Art Gallery, Wolverhampton a son parc de haute technologie et ses universités. Il n'y a aucun projet susceptible de servir d'aimant pour attirer les classes moyennes ou aisées à Sandwell ; surtout après l'échec du Public. Pour parvenir à ce consensus sur l'accueil de populations pauvres, les acteurs locaux se sont affrontés pendant une décennie en oscillant entre volonté d'attirer des populations aisées et des travailleurs pauvres de Birmingham. Au final, c'est plus par pragmatisme que par réelle volonté qu'un consensus s'est dégagé : pendant que les élus de Sandwell ne parvenaient pas à s'accorder sur une stratégie claire, Dudley, Wolverhampton et Walsall avaient concrétisé une partie de leurs projets et commençaient déjà à distancer leur voisine. Le but de cette politique se situe entre la chasse aux subventions, l'évitement du déclin démographique qui menace l'ensemble du Black Country et l'amélioration très progressive de la qualité de vie et du niveau scolaire des classes populaires. L'action sur l'éducation, par exemple, ne concerne pas les universités ou les diplômes post-bac, mais essentiellement les lycées et les collèges avec des formations professionnalisantes. Le programme *Greets Green Partnership* en partenariat avec le *New Deal for Communities*, un programme de l'Etat, a participé au financement de la rénovation de 4 500 maisons occupées par des classes populaires²⁹⁰ en lien avec leur nouvelle stratégie²⁹¹.

Il est évident que le gradient de richesse n'est qu'une des méthodes des approches au vu de la diversité des populations cibles. L'âge (étudiants, jeunes ménages, retraités), l'origine (populations locales, issues de tout le pays, étrangères) sont également des variations possibles. Cependant, la grande majorité des politiques de régénération préfère toucher (ou évitent sciemment) les populations les plus aisées, comme nous l'avons démontré dans le chapitre 7. Nous ne proposons ici que des pistes de réflexions adaptées aux exemples les plus fréquemment rencontrés dans les ATIL.

Les processus cognitifs liés à une perception, à une idéologie et à un bagage intellectuel conditionnent radicalement l'approche des acteurs dominants face aux politiques et aux pratiques de régénérations transférées. Ce sont ces éléments associés aux jeux d'acteurs, aux réglementations et aux pressions locales qui déterminent les réalisations et les méthodes.

²⁸⁸ Quartier où est situé le musée Guggenheim, voir chapitre 7.

²⁸⁹ Source : entretiens avec les acteurs locaux, voir liste en annexes.

²⁹⁰ Il s'agissait de logements sociaux mais aussi privés quand la condition de très faibles ressources était prouvée.

²⁹¹ À noter, cependant, que ce programme a eu deux phases (2000-2006 et 2007-2010) et Sandwell n'est pas la seule ville du Black Country à en avoir bénéficié. Walsall et Wolverhampton ont aussi reçu des subventions de *New Deal for Communities*.

9.2.2. La nature des politiques et la gestion de l'existant

Parmi les transferts possibles, nous pouvons trouver des constructions physiques clairement visibles et identifiables ainsi que les nouveaux outils mis en place. Ces infrastructures sont extrêmement dépendantes des processus cognitifs, mais les imitateurs les sélectionnent le plus souvent en prenant uniquement en compte ces structures visibles. Des variations très importantes modifiant les interactions avec le territoire et les acteurs déjà en place tout comme les retombées potentielles sont également à distinguer. Le tableau 43 identifie les bâtiments très populaires dans les politiques de régénération actuelles, et dans les imitations, et il permet d'illustrer les différentes visions associées à des structures similaires.

**Tab. 43 – Exemple de typologie de structures
faisant l'objet de transferts de politique**

Structure	Nature/ type	Exemples
Musée	International National Local	Guggenheim, Bilbao Tate Liverpool New Art Gallery, Walsall
	Non relié au territoire En lien avec les héritages	New Art Gallery, Walsall Black Country Living Museum, Dudley
Centre Commercial	Grandes surfaces alimentaires et spécialisées Regroupements de magasins	Merry Hill Shopping Centre, Dudley Centre Commercial Zubiarte
Espace de bureaux	High Tech Non spécialisé	Gigaport, Walsall <i>Waterfront</i> , Brierley Hill, Dudley
Logements	Pour jeunes ménages Pour étudiants Pour classes créatives Pour populations défavorisées	Canalside Quarter, Wolverhampton Victoria hall, Wolverhampton The Oyster, Walsall Greets Green, Sandwell
Espace de loisirs	De promenade Pubs, bars, restaurants	Quai des Anglais, Bilbao Brindley Place, Birmingham
Hôtel	International National	Sheraton, Sol Melià Bilbao Coptorne Hotel, Merry Hill, Dudley
Centre de conférences, de réunions	National/ international Local	Palacio Euskalduna BCC, Dudley

Source : élaboration personnelle.

Chaque construction architecturale répond à un besoin précis : développement du tertiaire, amélioration de la qualité de vie, changement d'image, loisirs, etc., mais des différences majeures marquent les degrés qu'elles peuvent avoir. Un Guggenheim n'a pas le même poids financier, marketing, touristique, économique, politique, que le Black Country Living Museum qui accueille essentiellement des visiteurs locaux et des scolaires. Il n'a pas non plus le même coût pour la collectivité ni le même effet d'entraînement. La politique anglaise de la régénération par les musées cherchait à copier les buts (changement d'image, emblème territorial, etc.) et les conséquences positives perçues dans le Guggenheim de Bilbao. Cependant, le décalage est très important entre les conséquences espérées, et celles rencontrées au niveau local, ce qui engendre de nombreux problèmes financiers et sociaux comme pour Sandwell et le Public. La transférabilité d'un musée, d'un centre des congrès, d'un quartier commerçant ou d'un espace de loisirs

dépend de multiples facteurs. La capacité des acteurs à se mobiliser pour la nouvelle politique est essentielle, tout comme les ressources disponibles, mais aussi, et surtout, le réalisme dont les acteurs locaux sont capables de faire preuve concernant la nouvelle structure. Toutes les agglomérations de l'Union Européenne ne peuvent avoir un Guggenheim ou un musée international sur leur territoire. Un complexe hôtelier n'est pas nécessairement un gage de développement touristique tout comme un espace de bureaux n'est pas synonyme de tertiarisation de l'économie. Les exemples d'échecs ou de demi-succès sont nombreux avec des sous-utilisations chroniques (*Waterfront* de Merry Hill pour les bureaux) créant de nouveaux espaces inoccupés au cœur des villes. Une politique de régénération urbaine incluant un musée est transférable, sous réserve de mettre en adéquation les ressources et les opportunités locales. Le constat est le même pour les hôtels, les centres commerciaux, les quartiers d'affaires ou les espaces de loisirs : tout transfert doit être relié aux capacités des acteurs et aux ressources du territoire.

Les outils subissent les mêmes contraintes : si la ville veut mettre en place un centre de recherche local, les acteurs doivent réfléchir à ses missions mais surtout à son financement. Le Black Country Consortium ou Bilbao Metropoli 30 ne fonctionnent que parce que la charge financière est partagée entre les acteurs et qu'un réel consensus existe autour des coûts de fonctionnement de la structure. Walsall avait créé, avec la Walsall Regeneration Company, un organe puissant de marketing et de promotion territoriaux, mais celui-ci n'a fonctionné que grâce aux aides de Londres qui avait complété le budget municipal. En recrutant des experts reconnus, les salaires ont fini par représenter une charge trop importante lorsque l'Etat a réduit ses subventions et, aujourd'hui, la WRC a dû fermer. Comme pour les éléments cognitifs, les constructions architecturales et les outils ne sont transférables que de manière conditionnelle et ils dépendent fortement des rapports aux autres acteurs et aux autres formes de bâtis et de fonctions.

Une des principales critiques des transferts de pratiques et de politiques est leur absence de prise en compte de l'existant, en effaçant les particularismes locaux et l'identité sociale. Les rapports à l'Autre se déclinent en plusieurs facettes, qui ont déjà été évoquées car ils sont conditionnés par les idéaux qui déterminent les rapports humains. L'attitude des acteurs dominants, donc à l'origine du transfert, peut varier face aux contre-pouvoirs locaux et aux oppositions rencontrées, à l'occupation des sols et au bâti historique préexistant, à leurs relations avec le diffuseur et les imitateurs, etc. Elle reste néanmoins très dépendante des rapports de force et de la perception du territoire, une réalité étudiée précédemment.

Conclusion

Les pratiques et les politiques sont, dans l'absolu, toutes transférables. Cependant, tous ces transferts sont soumis à une conditionnalité systématique qui se traduit de deux manières. Nous pouvons adapter soit l'objet du transfert (politique, pratique, but, outils...) soit le contexte local suivant les jeux de pouvoir locaux et / ou les conditions d'application qui vont diverger selon les territoires et les acteurs. Ces modifications sont très souvent ignorées par les imitateurs ou minorées par les diffuseurs car elles rallongent les processus de transferts et l'application de telles politiques. Il est par ailleurs difficile de prévoir les conséquences d'une politique A sur un territoire B. Cette complexité rebute la mise en place d'études afin d'adapter le contenu du transfert à une autre réalité. Dans l'imaginaire de nombreux décideurs politiques, et de l'Union Européenne, tout est transférable : le gouvernement britannique voulait transférer la régénération urbaine par la construction de musées dans tout le pays, malgré les critiques ou les avertissements de la communauté scientifique. Cet élan politique a reçu un écho très favorable de la part des municipalités qui y voyaient un changement d'image très positif avec des retombées facilement iden-

tifiables sur d'autres territoires, dont Bilbao, qui devenait mondialement connue avec ses 352 000 habitants²⁹². Passer d'un espace en crise avec des images associées très répulsives à un havre de culture et de tertiaire fait clairement rêver bon nombre de villes moyennes en Europe et notamment en Angleterre.

La politique de réaménagement de quartiers entiers, en s'appuyant sur une infrastructure culturelle, a été particulièrement transférée. Cette popularité repose non seulement sur son importance dans l'imaginaire actuel de réussite assurée, ainsi que sur l'universalité propre à la culture présente dans l'idéologie des politiques publiques depuis les trente glorieuses.

Apporter la culture à tous et surtout aux plus défavorisés reste un objectif des acteurs institutionnels et des intervenants politiques de tous niveaux et de toute formation politique. Pacificatrice, égalitariste, noble au sens généreux du terme pour ceux qui la diffusent, la culture et ses véhicules font partie des priorités d'actions des décideurs.

Bilbao a vraisemblablement prouvé aux élus que, en plus de son universalité, elle devait être capable de remodeler une ville et les représentations associées, pour peu que les acteurs entrent en synergie afin de créer les infrastructures nécessaires à son développement. C'est ici que se situe la seconde difficulté : les imitateurs ne voient que l'infrastructure et ses retombées potentielles, pas les « à-côtés » sur lesquels repose toute la stratégie de régénération. Un musée ne relance pas un quartier s'il est, comme à West Bromwich, isolé et non inclus dans une stratégie plus globale avec un plan d'action plurisectoriel.

Cela nous ramène à la problématique de la transférabilité : peut-on réellement tout transférer ? La double adaptation est également liée à une histoire de coûts : combien l'adaptation et le transfert vont-ils coûter ? Le marketing territorial, le passage en force contre l'avis des populations, le rejet des entreprises dans les processus d'aménagement du territoire, etc., sont possibles si l'acteur, qui prend ces décisions, est prêt à en assumer les conséquences sociales, politiques, économiques ou financières. Les politiques et les pratiques étrangères sont applicables sous réserve d'aménagement du contexte local, et ces adaptations territoriales, économiques et sociales ont, elles aussi, un coût. Si le maire d'une commune instaure une politique où la prise en compte de l'avis des populations est inexistante ou purement formelle, le prix pourra être électoral (une perte de voix lors du prochain scrutin), social, avec des manifestations d'habitants ou d'ONG, ou financier, avec une diminution de subventions conditionnées par la gouvernance. L'intégration des coûts est bien présente dans la prise de décision des acteurs locaux et c'est le bilan coûts / gains qui va déterminer la mise en place des transferts et leur adaptation. Cette volonté personnelle ne peut pas être évitée, car ce sont les élus qui détiennent le pouvoir exécutif et ce sont également eux qui sont responsables face aux populations. Malgré l'universalité des politiques admises par les décideurs et les institutions publiques, le coût, en lien avec l'adaptation à réaliser, détermine si un transfert se fait ou non, ainsi que les modifications à mettre en place.

²⁹² Recensement de l'Eustat pour 2011, commune seulement. L'agglomération compte 900 000 habitants.

Conclusion

Notre étude se basait sur trois territoires principaux qui étaient en théorie plutôt différents : l'Espagne sortait de soixante-dix ans de franquisme plutôt tourné vers l'économie de marché²⁹³, la Pologne était contrôlée par Moscou et son régime communiste tandis que l'Angleterre était une démocratie ultralibérale. Le passé des pays était différent tout comme les structures politiques et les pratiques (Tab. 44).

Tab. 44 – Les différences entre les territoires étudiés

Pays		Pologne	Espagne	Angleterre
Territoire		Nowa Huta	Bilbao	Black Country
Population du territoire		235 000	300 000	Villes de 220 000 et 300 000 habitants
De l'agglomération		1,2 million	900 000	1,1 million
Système politique		Satellite de l'ex URSS (1945- 1989) puis démocratie parlementaire	Dictature franquiste (1936-1977) puis monarchie constitutionnelle	Monarchie constitutionnelle
Type d'Etat		Centralisé	Fédéral	Centralisé
Répartition des pouvoirs entre les échelons politiques	Etat	Donneur de directions	Observation	Donneur de directions
	Région	Financement ponctuel	Aucun	Pouvoir obligataire
	Département	Aucun pouvoir	Pouvoir d'aménagement complet	Aucun
	Ville	Autonome	Autonome	Peu autonome

Source : élaboration personnelle.

Cependant, nos trois pays se rapprochent à partir des années 1970-80 avec le départ du gouvernement Thatcher en Grande-Bretagne, la mise en place de la démocratie en Espagne avec son entrée dans l'Union Européenne en 1986, ainsi que la chute du bloc communiste en 1989 en Pologne. Ces pays sont entrés dans l'UE se rattachant ainsi aux institutions de l'Union et à son mode de fonctionnement. Cette intégration européenne (1973, 1986 et 2004) s'est faite progressivement, mais elle a participé à faire entrer nos trois pays dans une même sphère culturelle avec la

²⁹³ Il existait de nombreux partenariats entre les entreprises espagnoles et d'autres de nationalités américaines ou européennes (Perez, 2004).

multiplication des échanges de biens, de services, le déplacement libre des personnes, mais également des idées et de l'information.

Nous avons basé notre raisonnement sur le fait que, à l'origine nos territoires étaient très différents mais qu'une succession d'événements les rapprochent tant sur le plan socioéconomique que politique. Un des premiers points de convergence a été la base économique de Bilbao, Nowa Huta et des villes du Black Country. Toutes ont construit une dépendance à l'industrie lourde, et plus particulièrement à la sidérurgie et à la métallurgie. Ce secteur avait un effet d'entraînement pour toute une région. La Round Oak Factory du Black Country, les Astilleros Españoles de Bilbao ou l'aciérie Lénine de Nowa Huta étaient non seulement des viviers d'emplois, mais également des éléments construisant la culture, l'histoire locale et faisant vivre de très nombreux sous-traitants. À la fin des années 1970, ces industries, qui périlcliaient déjà, ont connu une crise profonde entraînant dans leur chute l'ensemble de nos espaces urbains et surprenant les décideurs politiques et les populations qui croyaient leurs entreprises éternelles. Le chômage a connu une croissance aussi importante que rapide, créant une crise sociale extrêmement grave avec des taux de chômage dépassant, au plus fort de la crise, les 30 %, et qui restent encore aujourd'hui supérieurs aux moyennes nationales²⁹⁴. Le choc ressenti face à la brutalité apparente d'un phénomène qui avait commencé depuis plusieurs années a traumatisé aussi bien les acteurs politiques que les institutions, qui se sont retrouvés dans une apathie grave. Personne ne sachant comment agir, déboussolées par la dureté de l'épreuve, les forces vives se sont anémiées et sont tombées dans un processus d'inaction qui a renforcé la déprise de nos espaces urbains et l'enfermement des habitants dans le cercle vicieux de la pauvreté et du chômage.

La remobilisation des acteurs locaux pour sortir de la crise et revenir dans l'action de régénération urbaine s'est faite de manière très progressive avec des différences aussi bien géographiques que temporelles. Les toutes premières politiques de régénération urbaine modernes apparaissent aux Etats-Unis à la fin des années 1970, comme à Pittsburg, puis atteignent graduellement l'Europe. Les précurseurs européens et nord américains vont, dans un premier temps, concentrer leurs actions sur des portions de l'espace urbain particulières (*waterfronts*), à forte valeur immobilière et donc plus facilement régénérables. Cependant, le fait que des territoires aient réussi leur combat face à la crise a redonné confiance et espoir aux acteurs locaux en leur montrant que des politiques pouvaient être implantées même dans des quartiers ou des villes connaissant de graves difficultés. Ces succès ont vu l'apparition de nouvelles méthodes de gestion de l'espace, du traitement des friches industrielles, mais aussi de nouvelles manières de faire de l'aménagement (intégration du secteur privé ou régénération par les musées). Les innovations se sont rapidement propagées en Europe, notamment grâce à l'UE qui, de par ses nombreux programmes de coopérations entre régions, a permis l'accroissement des échanges entre élus et techniciens, mais aussi une plus forte médiatisation de ceux qui sont apparus comme des succès. Les politiques originelles se sont peu à peu transformées en modèle d'intervention que les autres territoires doivent imiter en conditionnant les financements à l'application de ces « bonnes pratiques ». La valorisation de ces pratiques a donné l'impression aux élus que, avec ces stratégies, leurs villes pourraient passer dans la catégorie des villes « culturelles », « sportives », « étudiantes », « touristiques », « modernes »... Devenir autre chose qu'un territoire industriel en crise est une priorité majeure pour tous les acteurs locaux qui voient dans le changement d'image la survie de leur ville ou quartier. Certains décideurs politiques, lancés tardivement dans la mise en place de ces « politiques à succès », ont parfois oublié que la solution appliquée à la crise de l'industrie lourde au début des années 1990 n'était pas nécessairement toujours efficace plus d'une décennie plus

²⁹⁴ Les évolutions très récentes de la situation espagnole (premier semestre 2012) semblent montrer que le Pays basque seraient plutôt privilégié par rapport au reste du pays (Taillac, 2012).

tard. L'évolution des contextes économiques, politiques ou sociaux n'a que rarement été pris en compte.

Les décideurs politiques se retrouvent devant deux possibilités : adopter une politique qui a déjà été appliquée ailleurs quitte à l'adapter aux conditions locales ou en créer une de toute pièce qui soit conforme avec les législations nationales et européennes. Chaque méthode reste très différente : la création est plus longue, plus coûteuse sans garantie de résultat mais elle est la plus adaptée aux conditions locales et peut propulser le territoire et ses acteurs locaux au rang convoité de modèle, avec des retombées en termes de renommée et de changement d'image très importantes. La copie rassure les élus car elle semble apporter des garanties : assurance du succès, réduction des coûts cachés et visibilité des effets négatifs attendus. Cette meilleure prévision s'ajoute aux gains temporels et financiers car la municipalité n'a pas besoin de faire des recherches très longues et coûteuses pour trouver une politique dont les impacts sont facilement identifiables. En dehors de quelques innovateurs et entrepreneurs qui eux-mêmes ont souvent été influencés, le choix se porte le plus souvent sur l'instauration d'une politique qui a déjà fait ses preuves sur un autre territoire. Ceci est encore plus vrai dans les Anciens Territoires de l'Industrie Lourde qui sont sortis de la période d'apathie grâce à l'impulsion de la copie d'un modèle qui a rassuré les élus et les populations sur les conséquences financières désastreuses qu'aurait un énième mauvais choix d'orientation stratégique.

Le transfert des pratiques et des politiques devient, depuis les années 2000, une norme d'action avec des acteurs qui jouent le rôle de diffuseurs en favorisant l'implantation des succès réalisés sur leur territoire ou par ce qu'ils vont juger comme étant un modèle. Les imitateurs appliquent la manière de faire et la politique d'un autre territoire ou acteur. Les observateurs scientifiques favorisent le plus souvent la diffusion d'expériences de régénération urbaine sans leur donner de buts politiques mais en agissant directement sur la perception de ce qui est copiable et de ce qui doit être évité. La régénération muséale, l'attrait des *Waterfronts*, l'intégration de pratiques entrepreneuriales dans la gestion publique, l'intensité des relations avec le secteur privé, etc., sont autant d'éléments qui ont été copiés, diffusés et implantés. L'idéologie néolibérale, qui servait de base aux processus en proclamant que toute politique était transférable, est admise par une grande majorité des acteurs politiques et institutionnels. La normalisation des transferts influence toutes les pratiques actuelles de régénération urbaine avec l'uniformisation des actions et des manières d'agir. La plupart des villes moyennes supérieures ont une agence de régénération urbaine qui met en place le réaménagement de ses fronts d'eau et/ou de ses quartiers centraux. Ces agences, à la vie éphémère, souvent dédiées à l'industrie, souhaitent accueillir un musée, attirer des classes créatives, etc. Les municipalités modifient leurs techniques et leurs pratiques d'aménagement en intégrant le marketing dans leurs stratégies, le changement d'image et la recherche d'investisseurs pour leurs nouveaux programmes. Les entreprises deviennent des actrices à part entière dans la prise de décision avec l'expression de besoins ou de revendications qui sont de plus en plus écoutés par les élus et encore plus dans nos ATIL, où l'emploi reste une priorité.

Cependant, la question reste posée quant à la pertinence de nombreux transferts, que ce soit le fond (type de politique) ou la forme (type de transfert). Même en partant du principe que la plupart des idées sont transférables, les applications restent problématiques. La volonté de construire un musée ou une salle de conférence par exemple doit être en adéquation avec les ressources locales, notamment financières, mais également avec le contexte. Avoir un musée d'art moderne comme à West Bromwich peut sembler une bonne idée puisque la ville voisine de Walsall, de taille modeste et avec une part importante de population pauvre, a réussi à lancer la régénération de son centre-ville grâce à cette infrastructure. Cependant, l'ambition des élus de Sandwell a engendré un décalage entre les besoins, les ressources, les

but et les retombées positives ce qui fait du Public un modèle inversé. L'absence de concordance et la trop faible adaptation sont parmi les plus grandes causes d'échec des transferts des pratiques et des politiques de régénération urbaine. Oui, toutes les politiques et les pratiques sont transférables mais uniquement dans une certaine mesure, et des adaptations sont nécessaires à moins que l'élus et l'ensemble des acteurs et des populations ne soient prêts à payer le prix de cette rigidité ; un prix qui peut être parfois fatal à la société locale et aux ambitions politiques des décideurs.

L'étude des transferts de politiques et de pratique n'en est qu'à ses débuts alors que la copie de politiques est un moyen d'action qui s'est démocratisé et popularisé chez les décideurs. La multiplication des programmes de recherches transnationaux au sein de l'Union Européenne et la facilité avec laquelle sont échangées les informations donnent un rôle de plus en plus important aux scientifiques et aux consultants qui participent à ces diffusions. L'invention de politiques semble compliquée dans les ATIL, dont la situation économique reste précaire et qui luttent contre son aggravation. En 2010, Walsall et Sandwell faisaient toujours partie des villes les plus fragiles face aux mutations économiques et aux réductions de subventions publiques en cours dans toute l'Europe (Experian, 2010). Le transfert de politique semble apporter, pour le moment, suffisamment de garanties aux élus pour favoriser ce mode d'implantation, mais des améliorations au processus doivent absolument être mises en place car il n'existe pas d'alternatives rentables et correspondantes aux contraintes locales. Les élus avec leurs buts, leurs constructions identitaires et la place qu'ils occupent dans les jeux d'acteurs ainsi que les pressions dont ils font l'objet sont de plus en plus tentés par la copie, ou au moins à s'inspirer, d'idées d'autres acteurs et territoires.

Un véritable travail de pédagogie doit être fait pour améliorer les analyses de politiques et faciliter l'identification de tous les éléments entrant en compte dans les stratégies non locales, afin de renforcer le poids de la recherche d'informations. Une meilleure compréhension des actions et des pratiques doit également avoir lieu. Base de tous les transferts, cette recherche de connaissances doit être mieux prise en compte dans les processus de copie pour diminuer les nombreux échecs. L'ensemble des acteurs doit être concerné avec un rôle primordial des observateurs et des diffuseurs pour fournir des analyses plus complètes des stratégies locales en intégrant réellement les jeux d'acteurs. Ces derniers conditionnent en grande partie les possibilités de développement, la mobilisation des acteurs et des ressources et ils peuvent fluidifier ou, au contraire, bloquer les initiatives locales. Le transfert des politiques est également indissociable de celui des pratiques qui sont les outils pour la mise en place des stratégies que l'on souhaite copier. L'étude de ces méthodes ne peut pas être évitée et elle doit au contraire prendre une place plus importante dans les éléments qui sont transférés chez les techniciens, mais aussi chez les élus. L'action de BM30 ou BR2000 est essentielle dans le processus de régénération de Bilbao. Vouloir copier la stratégie basque sans comprendre leur rôle, conduit à réduire significativement les chances de succès des politiques mises en place.

Ces recommandations visent toutes à améliorer le processus de transfert des politiques et des pratiques de régénération urbaine. Nous ne cherchons pas à combattre ce processus de création car, pour l'immense majorité des élus et des administrations, il est admis et utilisé. Nous tentons simplement de diminuer les risques d'échecs et les oublis volontaires ou non d'éléments lors de l'application d'une idée, d'un territoire à un autre. Une meilleure compréhension des jeux d'acteurs, des ressources mobilisables au niveau de l'imitateur et une plus grande analyse semblent être des bases pour des transferts plus complets et plus efficaces.

Bibliographie

Documents et rapports

- ASTIER J., 2009, Sidérurgie, M7000, Base de données Techniques-ingénieur, document internet.
- ADVANTAGE WEST MIDLANDS, 2012, Making a difference: 1999-2012, 22 p.
- BADESCU B., 2008, Steel-Town Makeover : evaluating urban regeneration policy in Sheffield and Bilbao <http://europeancityseminars.blogspot.fr/2009/03/gruia-badescu-steel-town-makeover.html>
- BARATT HOMES, décembre 2007, Past, Present, Fusion, 15 p.
- BEUTHE M., 2012, Conclusion du congrès « Fleuve et Territoire », intervention orale, 14 septembre 2011, Mâcon
- BIG-STADTEBAU, juin 2008, Lokalny Program Rewitalizacji « starej » Nowej Huty, 89 p.
- BILBAO METROPOLI 30, mai 2007, Cuadernos ciudad y valores, City & Values, 71 p.
- BILBAO METROPOLI 30, 1998, Plan de Estratégico de revitalizacion, 85 p.
- BILBAO METROPOLI 30, abril 2004, Memoria 2003, 30 p.
- BILBAO METROPOLI 30, 2003, Informe Anual de Progreso 2003, 33 p.
- BLACKSTOCK A., 2001, The Public: Lessons learned by Arts Council England, Anthony Blackstock Limited, 60 p.
- BLACK COUNTRY CONSORTIUM, 2003, Looking Forward: The Black Country in 2033, 10 p.
- BLACK COUNTRY CONSORTIUM, 2003, Black Country Study Final Report, 35 p.
- BRIERLEY HILL REGENERATION PARTNERSHIP, 2009, Piecing together the vision for a new Brierley Hill, poster édité par BHRP
- CAMARA DEL PAIS VASCO, 1982, 1987, 1990, 1994 Catalogue industrial del Pais Vasco
- CLARK G., 2008, Towards Open Cities, British Council of Spain, Madrid, 184 p.
- COMMISSION EUROPEENNE, 1999, SDEC, Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, Vers un développement spatial équilibré et durable de l'UE, Office des publications officielles des Communautés européennes, Italie, 94 p.
- COMEDIA (collectif), 2003, Releasing the cultural potential of our core cities: culture and the core cities, document en ligne sur <http://www.charleslandry.com>
- DAVID LOCKS ASSOCIATES, 2006, Brierley Hill, Physical regeneration, Implementation Strategy, 31 p.
- DENVER REGIONAL COUNCIL OF GOVERNMENTS, 2011, Metro Vision 2035 Plan; 75 p.
- DEPARTMENT FOR LOCAL COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, 2004, Deprivation Index 2004, Londres, 127 p.
- DEPARTMENT FOR LOCAL COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, 2008, Deprivation Index 2007, Londres, 146 p.
- DEPARTMENT FOR LOCAL COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, 2012, Deprivation Index update 2011, Londres, 112 p.
- DUDLEY COUNCIL, 2009, Brierley Hill Area Action Plan, Dudley, 201 p.
- DUNN T., 13/06/2007, West Midlands Regional Interreg Workshop, présentation powerpoint.
- EUROPEAN INDUSTRIAL REGIONS ASSOCIATION, 2003, document de présentation, 3 p.
- EUSKAL HIRIA NET, 2012, Modificación de las DOT, como consecuencia de su reestudio, Gobierno Vasco departamento del medio ambiente, planificación territorial, agricultura y pesca, 165 p.
- EVANS J., 2002, Biodiversity conservation and brownfield sites: A scalar political ecology?, Thèse de philosophie soutenue à l'université de Birmingham, 342 p.
- GRAS P., 2003, Territoire en quête d'image, Urbanisme, Hors série N° 18.
- MUNICIPALITY OF CRACOW, 2005, Krakow in number, City strategy en development department, 21 p.
- MUNICIPALITY OF CRACOW, 1995, Gazeta urzędowa Miasta Krakowa (Bulletin municipal), N° 10, Vol. 84, 14 p.

GOBIERNO VASCO, 1995, Plan Euskadi XXI, 72 p.

KASPRZYK T., SERAFIN R., 2002, Nowa Huta we nowej Europie, document de présentation, 8 p.

KUHN M., 2007, Visions or projects: urban regeneration strategies in Cottbus and Görlitz, 43rd ISOCARP Congress, 8 p.

LATECKA M., Novembre 2003, "Nowa Huta with sustainable development approach", Mémoire de Master, Université de Varsovie, 90 p.

LONGMANS A. E., 1868, Transaction of the national association for the Promotion of social science, Birmingham Meeting, Longmans, London, p. 616-618

OCDE, 2008, Territorial Review : Poland, OCDE Publishing, 252 p.

OCDE, 2004, 2008, Compendium, Industrie.

OCDE, 2002, Urban renaissance – Glasgow: lessons for innovation and Implementation, OCDE, Paris document en ligne

O.N.S, 2010, Population estimates by ethnic group, ONS, 35 p.

PARIS Y., 2011, Politiques et pratiques d'aménagement du territoire en Espagne, monographie, Coll. Travaux en ligne N° 5, Datar, 48 p.

PRZYBYLSKA K., 2001, Land use and functions of the old part of Nowa Huta in Krakow during the socioeconomic changes in Poland, Master thesis, University Jagiellonian, department of geography and territorial planning

REGEN W.M., 2005, Regeneration Good Practice, AWM, Birmingham, 10 p.

SANDWELL COUNCIL, Avril 2011, Research Note, Indices of deprivation of Sandwell Briefing Note 9, 8 p.

TORRES M.C., 1987, Reconversión industrial y crisis urbana en Euskadi : el caso de Vizcaya, Congreso Mundial Vasco, Congreso de Geografía, Vitoria

URZAD STATYSTYCZNY W KRAKOWIE, 2005, Biuletyn statystyczny miasta krakowa, 125 p.

URBACT II, 2011, Urban Project Results, European Union 168 p.

VAQUE V., 2008, The Renewall of Nowa Huta: repartition and impacts of projects, motivations of actors, Mémoire de Master 2 Recherche, 72 p.

VAQUE V., 2006, Elektrociepłownia Krakow: a corporate patronage between local development and economic objectives, Mémoire de Master, 177 p.

WALSALL REGENERATION COMPANY, 2008, Walsall, a town for enterprise. A prospectus for growth, Walsall Regeneration Company, 22 p.

Chapitres d'ouvrages

BASSAND M., 1997, La métropolisation et ses acteurs in Jacoud C., Bassand M. Raison et déraison de la ville : approche du champ urbain, PPUR, Lausanne, p. 69-82.

CARTER A., 2000, Strategy and partnership in Urban regeneration, p. 37-59, in Robert et Sykes, urban Regeneration a handbook, Sage Publication, Londres, 320 p.

DI MEO G., 2009, Le rapport identité/espace in sous la direction de Pernet Grandjean, Construction identitaire et espace, l'Harmattan, Paris, p. 19-39.

DOMANSKI B., 2009, Skala degradacji miast w Polsce, in Jarczewskiego W. Przeszerne aspekty rewitalizacji, Srod miescia, blokowiska, tereny przemyslowe, pokolejowe i powojkowe, Insitut Rozwoju Miast, Krakow, p. 15-24.

ERDMANN E., 2003, The part of memory in Germany today in Tutiaux-Guillon N., Nourrisson D., Identité, mémoires, conscience historique, Publications de l'Université de Saint-Etienne, Saint-Etienne, p. 101-110.

FRANCOIS E., 2005, L'historien et les hauts lieux de mémoire pour l'Europe in Rey V., Saint-Julien T., Territoires d'Europe, la différence en partage, Edition ENS, Lyon, p. 47-62.

HAMNETT C., SHOVAL N., 2003, Museums as 'Flagships' of Urban Development, in HOFFMAN L. M. Hoffman, JUDD D., FAINSTEIN S., Cities and Visitors: Regulating People, Markets, and City Space. Oxford: Blackwell. p. 115-148.

HILLEKAMP I., 2007, La gouvernance urbaine, in Hufty M., Jeux de gouvernance, regards sur un concept, Karthala Editions, p. 125-141.

JARCEWSKI W., 2009, Skala degradacji miast w Polsce, in Jarczewskiego W., Przeszerne aspekty rewitalizacji, Srod miescia, blokowiska, tereny przemyslowe, pokolejowe i powojkowe, Insitut Rozwoju Miast, Krakow, p. 15-24.

MORENO ZUMALDE J., 2005, Bilbao : Declive industrial, regeneracion urbana y reactivacion economica de un espacio metropolitano, Thèse de doctorat, IVAP, Oñati, 810 p.

NORA P., 2004, Between memory and history in Schwartz V., Przyblyski J., The nineteenth-century visual culture reader, Routledge, London, p. 235-237.

OLIGA J., 1996, in Flood, Norma & Romm, Critical systems thinking: current research and practice, Springer, New-York, p. 31-49.

PEREZ J.A., 2007, Trabajo domestico y economias sumergidas en el grand bilbao a lo largo del desarrollismo: un mundo invisible y femenino, in Babiano J. Del hogar a la huelga, género y movimiento obrero durante el franquismo, Ed. Los libros de la catarata, Coll. Investigacion y debate, Madrid, p. 77-130.

PINSON G., 2005, Le projet urbain comme instrument d'action publique, in Lascoumes P., Le Galès P. Gouverner par les instruments, Presses de Sciences Po, p. 199-233.

SHATKIN G., 2011, Planning privatopolis : représentation and contestation in the development of Urban Integrated Mega-Projects, in Roy A., Ong A., Worlding cities, John Wiley & Sons editors, Chister, p. 140-175.

SEMMOUD N., 2009, Mutations des structures urbaines de l'agglomération clermontoise, in CHIGNIER-RIBOULON F., Clermont-Ferrand, ville paradoxale, CERAMAC, PUBP, p. 75-80.

ZUKIN S., 1996, Cultural strategies in economic development and the hegemony of vision, in A. Merrifield and E. Syngedouw (Eds), The Urbanization of Injustice, London, Lawrence & Wishart, p. 223-243.

Presse

BEAUFILS V., 1980, 50000 francs pour changer de vie, L'Expansion, N° 146, 4/17 avril, p. 59-64.

CATHNEY P., 2010, Back to the lottery? Conservatives and Urban Policy, 29/03/2010, <http://urbanfutureskeelee.wordpress.com/tag/single-regeneration-budget/>

HUMANES C., 1983^a, « Esta catastrofe es un durisimo golpe para la economia pero no será su puntilla » afirma el consejero de hacienda, El Pais 31/08/1983, archives en ligne consultées le 04/10/2011, http://www.elpais.com/articulo/espana/PAIS_VASCO/catastrofe/durisimo/golpe/economia/sera/puntilla/afirma/consejero/Hacienda/elpepiesp/19830830elpepinac_1/Tes

HUMANES C., 1983b, La administracion tomará medidas para evitar que las inundaciones sean aprovechadas para desmantelar epresas, El Pais 31/08/1983, archives en ligne consultées le 04/10/2011, http://www.elpais.com/articulo/espana/PAIS_VASCO/Administracion/tomara/medidas/evitar/inundaciones/sean/aprovechadas/desmantelar/empresas/elpepiesp/19830831elpepinac_6/Tes

Nash V., 17/07/2009, New flats blast fear, Express & Star, édition électronique, <http://www.expressandstar.com/latest/2009/07/17/new-flats-blast-fear/>

Partnerstwo inicjatyw nowohuckich Nowa Huta- Nowa Szansa (07/12/2007), Glos-Tygodnik Nowohucki, tirage special, p. 3.

PERLEZ J., 1993, Cracow emerges from the shadows, New York Times, Archives du 18 juillet 1993, consultation en ligne le 13/03/2008, <http://www.nytimes.com/1993/07/18/travel/cracow-emerges-from-the-shadows.html?src=pm>

RIDRUEJO C., 1983, 34 muertos en Euskadi, 4 en Cantabria y 1 en Burgos, balance provisional, El Pais, 1 septembre 1983, Consultation des archives en ligne du 03/10/11, http://www.elpais.com/articulo/espana/BURGOS/CANTABRIA/PAIS_VASCO/34/muertos/Euskadi/Cantabria/Burgos/balance/provisional/elpepiesp/19830901elpepinac_13/Tes

SAINTGHISLAIN V., 2004, Elio Di Rupo invente la « créaffectivité », lance un logo chic et un slogan choc pour asseoir son projet de ville, Le Soir, Lundi 5 janvier 2004 p.15, archive en ligne consultée le 08/07/2012, http://archives.lesoir.be/communication-elio-di-rupo-invente-la-creaffectivite-la_t-20040105-Z0NXFD.html

SIMONS M., 1990, Upheaval in the east: a Green Party mayor takes on industrial filth of old Cracow, Archives du New York Times du 25 mars 1990, consultation en ligne de 10/09/2011 <http://www.nytimes.com/1990/03/25/world/upheaval-in-the-east-a-green-party-mayor-takes-on-industrial-filth-of-old-cracow.html?src=pm>

TAILLAC M., 2012, Le Pays Basque, une oasis de prospérité face à la crise, Le Figaro, édition du 19/10/2012, consultée en ligne sur lefigaro.fr le 19/10/2012.

UNZUETA P., 1983, Vizcaya cuenta sus bajas, in El Pais, 31/08/1983, archive en ligne consultées le 04/10/11, http://www.elpais.com/articulo/espana/VIZCAYA/Vizcaya/cuenta/bajas/elpepiesp/19830831elpepinac_3/Tes

ITO (25/09/1983), Más de 44.000 trabajadores vascos, en regulación de empleo por las inundaciones, El País, Bilbao, archive en ligne.

Sitographie

DUDLEY COUNCIL, <http://www.dudley.gov.uk/business/regeneration/brownfield-land/> Site de la municipalité de Dudley concernant les friches industrielles.

CARRINGTON S., HOPE S., 2005, www.welcomebb.org.uk

OCDE (2008), The Iron and Steel Industry online 2008 edition: [http://www.oecd.org/document/38/0,3746,en_2649_34221_40513702_1_1_1_1,00&en-US\\$01DBC.html](http://www.oecd.org/document/38/0,3746,en_2649_34221_40513702_1_1_1_1,00&en-US$01DBC.html)

PARKER D., <http://www.localhistory.scit.wlv.ac.uk/articles/Wednesbury/Industry.htm>, A history of Wednesbury, consulté le 25/11/2010.

LATEB A., <http://pone.lateb.pagesperso-orange.fr> consulté le 30 novembre 2010, Histoire de la ville de Noisiel,

EHESS, http://cassini.ehess.fr/cassini/fr/html/fiche.php?select_resultat=25146# carte et données démographiques Cassini, consultée le 30 novembre 2010.
 OFFICE DU MARECHAL DE MALOPOLSKA http://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/root_UM/Wprowadzenie/
 COMPANY CHECK, <http://companycheck.co.uk/company/04980480>, base de données économiques sur les entreprises de Grande Bretagne
 PIN, <http://www.pin.nowa-huta.net/>, Programme des Initiatives de Nowa Huta
 JESSUP, <http://www.jessupbrothers.co.uk>, <http://www.jessupbrothers.co.uk/162/September-2010/>, cabinet d'architects
 WALSALL REGENERATION COMPANY, <http://www.walsall-regeneration.co.uk/>
 Biuro Informacja Publika <http://www.bip.krakow.pl/>
 ICOM, <http://icom.museum/la-vision/code-de-deontologie/glossaire/L/2/#sommairecontent>, conseil international des Musées

Article

• Mondialisation, capitalisme, collectivisme

BRENNER N., THEODORE N. 2002, Cities and the geographies of actually existing neoliberalism, *Antipode*, Vol. 34, N° 3, p. 353-369.

• Perception de l'espace, culture, sociologie

ARRUTI N., 2004, Reflecting Basqueness : Bilbao from mausoleum to museum, *Intellect Journal* N°16/3, p. 167-175.
 BORDELAIS P., 2000, L'Usine, les Hommes, la ville : L'intégration dans les villes industrielles, *Annales de Démographie historique*, N° 2, p. 5-7.
 CHIGNIER-RIBOULON F., SEMMOUD N., 2005, Identités, développement local et territoires : Nowa Huta et Cracovie, *Géocarrefour*, Vol. 80, N° 1, p. 27-34.
 COUTO R., 1989, Catastrophe and community empowerment : the group formulations of Aberfan's survivors, *Journal of Community Psychology*, Vol. 17, p. 236-248.
 DEBARBIEUX B., 1995, Le lieu, le territoire et trois figures rhétoriques », *L'espace géographique*, Paris, Belin-Reclus, N° 2, p. 97-112.
 DELFOSSE C., 2001, Les multiples facettes des cultures territoriales dans le département du Nord, *Hommes et Terres du Nord*, N° 2001/4, p. 205-213.
 LOWENTHAL D., 1975, Past time, present place: landscape and memory; *Geographical Review*, Vol. 65, N° 1, p. 1-36.
 LUSSAULT M., 1998, Images (de la ville) et politique territorial, *Revue de géographie de Lyon*, Vol. 73 N° 1, p.45-53
 MILES S., PADDISON R., 2005, Introduction: the rise and the rise of culture-led urban regeneration, *Urban Studies* Vol. 42, N° 5/6, p. 833-839.
 MOONEY G., 2004, Cultural policy as urban transformation? Critical Reflections on Glasgow, European City of Culture 1990, *Local Economy*, Vol. 19, N° 4, p. 327-340.
 NEWHOUSE V., 1999, Is « the idea of a Museum » possible today ?, *Daedalus*, Vol. 128/3, p. 321-326.
 PLAZA B., TIRONI M., HAARICH S., 2009, Bilbao's Art Scene and the Guggenheim Effect revisited, *European Planning Studies*, Vol. 17, N° 11, p. 1711-1729.
 VIVANT E., 2008, Du musée-conservateur au musée-entrepreneur, *Nouveaux Musées, Nouveaux Tourisimes, Téoros*, p. 43-53.
 YOUNG C., KACZAMAREK S., 1999, Changing perception of the post-socialist city: place promotion and imagery in Lodz, Poland, *The geographical Journal*, Vol. 165, N° 2, p. 181-191.

• Environnement et développement durable

DEZERT B., 1991, La lutte contre les déchets industriels, effets géographiques, *Bulletins de l'Association de Géographes français*, N° 481, p. 269-272.
 CZERWINSKI J., 1991, Quelques problèmes écologiques en Pologne, *Homme et Terres du Nord*, N°1991/1, p. 21-25.
 BUSZEWSKI B. BUSZEWSKI T., CHMARZYNSKO A. *et al.*, 2005, The present condition of the Vistula river catchment area and its impact on the Baltic Sea coastal zone, *Regional Environmental Change*, N° 5, p. 97-110.

• Gouvernance et politiques publiques

BUGDHAN S., 2007, Does the EU stifle voluntary policy transfer? A study of the introduction of freedom of information in Portugal and Ireland, *Public Administration*, Vol. 85, N° 1 p. 123-142.

- CHIU R.L.H., 2010, The transferability of Hong Kong's Public Housing Policy, *International Journal of Housing Policy*, Vol. 10, N° 3, p. 301-323.
- DE JONG M., EDELENBOS J., 2007, An insider's look into policy transfer in transnational expert networks, *European planning studies*, Vol. 15, N° 5, p. 687-706.
- DOLOWITZ D., 2000, Introduction, *Governance : An international Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, N° 1, p. 1-4.
- DOLOWITZ D., MARSH D., 2000, Learning from Abroad : the role of policy transfer in contemporary policy-making, *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, N° 1, p. 5-24.
- HAUGHTON G., NAYLOR R., 2008, Reflexive Local and Regional Economic Development and International Policy Transfer, *Local Economy*, Vol. 23, N° 2, p. 167-178.
- KURAN T., 1989, Sparks and prairies fires: a theory of unanticipated political revolution, *Public Choice* N° 61, p. 41-74.
- MARSH D., SHARMAN J.C., 2009, Policy diffusion and policy transfer, *Policy Studies*, Vol.30, N°3, p. 269-288.
- MOSSBERGER K., WOLMAN H., 2003, Policy transfer as a form of prospective policy evaluation: challenges and recommendations, *Public Administration Review*, Vol. 63, N°4, p. 428-440.
- NEWMARK A.J., 2002, An integrated approach to policy transfer and diffusion, *The review of policy research*, Vol.19, N°2, p.151-178
- RADAELLI C., 2000, Policy transfer in European Union : institutional isomorphism as a source of legitimacy, *Governance. An international Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, N° 1, p. 24-43.
- STONE D., 2000, Non-governmental policy transfer: the strategies of independent policy institutes, *Governance. An international journal of policy and administration*, Vol. 13, N° 1, p. 45-62.
- TIZOT J-Y., 2001, The issues of translation, transferability and transfer of social policies: French and British « urban social policy »: finding common ground for comparison ?, *International Journal Social Research Methodology*, Vol. 4, N° 4, p.301-317.
- TOENS K., LANDWERH C., 2009, The uncertain potential of policy-learning: a comparative assessment of three varieties, *Policy Studies*, Vol. 30, N° 3, p. 347-363.

• Géographie industrielle et économique

- BAVAY R., ROUSSELL I., 1991, Le recul de la pollution atmosphérique d'origine industrielle et domestique dans la région Nord-Pas-de-Calais, *Hommes et Terres du Nord*, N° 1991/1-2, p. 87-96.
- BERGER H., NITSCH V., 2008, Zooming out: the trade effect of the euro in historical perspective, *Journal of international money*, Vol. 27, N° 8, p. 1244-1260.
- BOUVIER X., 1984, Lectures sur les avènements flous de la longue crise, *Vingtième Siècle*, N° 1, p. 87-96.
- CHASTAGNARET G., 2002, L'économie espagnole depuis la transition, Une trajectoire européenne et méditerranéenne, *Vingtième Siècle*, N° 74, p. 73-86.
- CHILCOTE R.H., 1963, Spain's Iron and Steel: Renovation of an old industry, *Geographical Review*, Vol. 53, N° 2, p. 247-262.
- DIAZ A., SANCHEZ L., GARCIA R., LARRANETA J., 1991, A dynamic scheduling and control system in an ENSIDESA steel plant, *Interfaces*, N° 21/5, p. 53-62.
- ERNECQ J.M., MCDONAGH A., 1986, The future of regions and cities of traditional industry in Europe : some thoughts drawn from the second RETI conference, Leeds, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 488, N° 1, p. 177-186.
- FILION L.J., 1997, Le champs de l'entrepreneuriat : historique, évolution et tendance, *Revue Internationale PME*, Vol. 10, n° 2, p. 13-25.
- FLOUET M., 1993a, 1^{ère} partie : La production manufacturière, *Revue de l'OFCE*, N° 45, p. 285-341.
- FLOUET M., 1993b, Observatoire et diagnostic économique, *Revue de l'OFCE*, N° 45, p. 342-355.
- GDANIEC C., 2000, Cultural industries, information technology and the regeneration of post industrial urban landscapes. Poblenou in Barcelona – a virtual city?, *GeoJournal*, N° 50, p. 379-387.
- HUDSON R., 1995, Making music work? Alternative Regeneration Strategies in deindustrialized locality: the case of Dewenside, *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 20, N° 4, p. 460-473.
- KOSTRUBIEC B., 1987, L'image de l'industrie contemporaine polonaise, *Hommes et Terres du Nord*, N° 1987/2, p. 81-90.
- MALAZIEUX J., 1977, La crise sidérurgique, aspects géographiques, *Annales de Géographie*, N° 476, p. 408-425.
- MURPHY C., BOYLE E., 2006, Testing a conceptual model of cultural tourism development in the post-industrial city : a case study of Glasgow, *Tourism and Hospitality Research*, Vol. 6, N° 2, p. 111-128.
- ROGE M., 1991, La sidérurgie lorraine et la protection de l'environnement, *Bulletins de l'Association de Géographes français*, N° 481, p. 273-280.
- SINOUE B., 1977, La Lorraine face à la crise sidérurgique, *Revue Economie et statistique*, N° 92, p. 29-36.
- TAULELLE F., 2001, Grandes entreprises et crise, reconversion et fonds européens : le cas de la principauté des Asturies (Espagne), *Annales de Géographie*, Vol. 10, N° 617, p. 57-78.

VIGNA X., 2004, Les ouvrier de Denain et de Longwy face aux licenciements (1978-1979), *Vingtième Siècle-Revue d'histoire*, N° 84, p. 129-137.

WARNER M.E., 2008, Reversing privatization, rebalancing government reform: Markets, deliberation and planning, *Policy and Society*, N° 13, p. 12-18.

• Aménagement du territoire et urbanisme

BROOKSBANK J. A., 2004, Challenging the seductions of the Bilbao Guggenheim, *Intellect Journal of Sociology*, Vol. 16, N° 3, p. 159-165.

BRUYELL P., DEZERT B., 1983, Les relations entre la ville et l'industrie : formes anciennes et formes nouvelles, *Hommes et Terres du Nord*, 1983/1, p. 7-11.

DESMARAIS R., 1984, Considération sur les notions de petite ville et de ville moyenne, *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 28, N°75, p. 355-364.

GOMEZ M.V., 1998, Reflective images: the case of urban regeneration in Glasgow and Bilbao, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 22, N° 1, p.106-121.

GOMEZ M. V., GONZALEZ S., 2001, A reply to Beatriz Plaza's « the Guggenheim-Bilbao Museum Effect », *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 25, N° 4 , p. 75-79.

GONZALES-CEBALLO S., 2004, The role of the Guggenheim Museum in the development of urban entrepreneurial practices in Bilbao, *International Journal of Iberian Studies*, Vol. 16, N° 3, p. 177-186.

GORKA Z., SOJA M., 1986, Nowa Huta- une nouvelle ville industrielle et son combinat métallurgique, *Zeszyty naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Vol. 66, p. 61-92.

HEMPILL L., BERRY J., MCGREAL S., 2004, An Indicator-based approach to measuring sustainable urban regeneration performance: part 1, conceptual foundations and methodological framework, *Urban Studies*, Vol. 41, N° 4, p. 725-755.

HOLDEN K., JACKSON C., SHAW J., 2000, Walsall Art Gallery, *The ARUP Journal*, N° 2, p. 34-37.

IGLESIA L., 1998, Bilbao: the Guggenheim effect, *The Unesco Courier*, p. 41-43.

LUSSO B., 2009, Les musées, un outil efficace de régénération urbaine ? Les exemples de Mons (Belgique), Essen (Allemagne) et Manchester (Royaume Uni), *Cybergéo, Espace, Société et Territoire*, mis en ligne le 05/01/2009, <http://cybergeog.revues.org/index21253.html>

MACLEOD G., JONES M., 2007, Territorial, scalar, networked, connected: in what sense a 'regional world'? *Regional Studies*, N°41, p. 1177-1191.

MCCARTHY J., LLOYD G., 1999, Discovering culture-led regeneration in Dundee, *Local Economy*, Vol. 14, N° 3, p. 264-268.

MILES M., 2005, Interruptions: Testing the rhetoric of culturally led urban development, *Urban Studies*, Vol. 42 N° 5/6, p. 889-911.

PLAZA B., 1999, The Guggenheim –Bilbao Museum effect : a reply to Maria V. Gomez' "Reflective images: the case of urban regeneration in Glasgow and Bilbao" *International Journal of Urban and Regional Research*, N° 23/3, p. 589-592.

RODRIGUEZ A., MARTINEZ E., GUENAGA G., 2001, Uneven redevelopment, New urban policies and socio-spatial fragmentation in metropolitan Bilbao, *European Urban and Regional Studies*, N° 8/2, p. 161-178.

RUSSELL J.S., 2005, Where Architecture is Urban Design, *Architectural Record*, Vol. 193, p. 62-66.

SANTAMARIA F., 2000, La notion de « ville moyenne » en France, en Espagne et au Royaume-Uni, *Annales de Géographie*, Vol. 109, N° 613, p. 227-239.

SANTAMARIA F., 2009, Le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC): application défailante ou élaboration problématique ?, *Cybergéo : European Journal of Geography, Espace, Société et territoire*, 15 p.

SASSEN S., 2005, The global city: introducing a concept, *The Brown Journal of World Affaire*, Vol. 11, N° 2, 18 p.

SWYNGEDOUW E., MOULART F., RODRIGUEZ A., 2002, Neoliberal urbanization in Europe : large-scale urban development projects and the New Urban Policy, *Antipode*, N° 34/3, p. 542-577.

VICARIO L., MARTINEZ MONJE M., 2003, Another « Guggenheim Effet » ? The generation of a potentiellay gentrifiable neighbourhood in Bilbao, *Urban Studies*, Vol. 40, N° 12, p. 2383-2400.

WILKS-HEEL S., North P., 2004, Cultural Policy and Urban Regeneration: a Special Edition of *Local Economy*, *Local Economy*, Vol. 19, N° 4, p. 305-311.

Liste des ouvrages

• Mondialisation, capitalisme, collectivisme

COTESTA V., 2006, Images du monde et société globale, Presses de l'Université de Laval, Canada, 222 p.

GONZALES PORTILLA M., 1985, Estado, capitalismo y desequilibrios regionales (1845-1900), Andalucia, pais vasco, San Sebastien, Haranburu ed., 326 p.

GHORRA-GOBIN C. (sous la direction de), 2006, Dictionnaire des mondialisations, Armand Colin, Paris, 404p.
 MARX K., 1847, Le manifeste du Parti Communiste, Ed. Le monde en 10.18, Edition n° 4 de 1962, Saint Amand, 64 p.
 MC LUHAN M., 1968, War and peace in the global village, Bantam Books, New York, 141 p.
 MC LUHAN M., FIORE Q., 1967, The medium is the massage, Bantam Books, New York, 160 p.
 RICHARD Y., 2002, La Biélorussie : une géographie historique, L'Harmattan, Paris, 310 p.
 STIGLITZ J.E., 2002, La Grande Désillusion, Fayard, Paris, 407p.

• Perception de l'espace, culture, sociologie

BENE C., 1987, L'énergie sans cesse renouvelée, Travail Théâtral, N° 28, 73 p.
 CHARBONNEAU F., 2008, L'histoire à l'épreuve de la diversité culturelle, Lang, Paris, 173 p.
 CHIGNIER-RIBOULON F., 1999, L'intégration des Franco-Maghrébins. L'exemple de l'est lyonnais, l'Harmattan, Paris, 448 p.
 DE COSTER M., PICHAULT F., TOURAINE A., 1998, Traité de Sociologie du travail, De Boeck Université, Bruxelles, 596 p.
 DESVALLE A., MAIRESSE F. (Sous la dir.), 2010, Concepts clés de muséologie, Armand Colin, Paris, 90 p.
 DOUGLAS W. A., BILBAO J., 2005, Amerikanuak: Basques in the New World, University of Nevada press, Reno, 536 p.
 FLORIDA R., 2003, Rise of Creative class, Turtleback Books, 434 p.
 FLORIDA R., 2002, The rise of Creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life, Basic Books, New-York, 416 p.
 GIROUD F., 2000, La rumeur du monde, LFG, Livre de Poche, Paris, 284 p.
 LYNCH K., 1960, The image of the city, The MIT Press, Cambridge, 194 p.
 MAIR P., ZIELONKA J., 2002, The enlarged European Union: diversity and adaptation, Routledge, Cornwall, 215 p.
 RONCAYOLO M. in Frey J.P., 1995, Le rôle social du patronat, L'Harmattan, Paris, 383 p.
 SORDET B., 2009, Carnet d'un européen solidaire, L'Harmattan, Paris, 380 p.
 SALOMON J., 2005, La ville, mal-aimée : représentation anti-urbaines et aménagement du territoire en Suisse : analyse, comparaison, évolution, PPUR Presses polytechniques, Lausanne, 237 p.
 THIBAUT B., 2009, J.M.G Le clézio et la métaphore exotique, Rodopi, Amsterdam, 239 p.
 TOURAINE A., 1978, La voix et le regard, Edition du Seuil, Paris, 309 p.
 UMANO M., 1895, Obras completas, Americanidad by Orringer N.R (2002) Fundacion Biblioteca Ayacuch, Caracas, 190 p.

• Géographie généraliste

BAILLY A., FERRAS R., PUMAIN D., 1992, Encyclopédie de géographie, Economica, Paris, 1132 p.
 BRUNET R., 1990, Le territoire dans les turbulences, Géographiques Reclus, Gap, 224 p.
 BRUNET R. (sous la dir.), 1992, Les mots de la géographie, Dictionnaire critique, La documentation française, Paris, 470 p.
 CABANNE C. (sous la dir.), 1992, Lexique de géographie humaine et économique, Dalloz, Paris, 449 p.
 CAPUL J-Y, GARNIER O., 1996, Dictionnaire d'économie et de sciences sociales, Hatier, Paris, 527 p.
 CHATEAUREYNAUD P., 2003, Dictionnaire de l'Urbanisme, Le Moniteur, Paris, 899 p.
 DIACT, 2007, Les fonds structurels européens 2007-2013, La documentation française, Paris, 127 p.
 LACOSTE Y., 2003, De la géographie aux paysages, Armand et Colin, Paris, 414 p.
 LEVY J., LUSSAULT M. (sous la dir.), 2003, Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Belin, Saint Just la Pendue, 1033 p.
 SAFFACHE P., 2003, Dictionnaire simplifié de la géographie, Publibook, Paris, 345 p.
 WACKERMANN G. (sous la direction de), 2005, Dictionnaire de Géographie, Ellipses, Paris, 432 p.

• Gouvernance et politiques publiques

APARICIO M., 1984, Introducción al sistema político y constitucional Español, Ariel, Barcelona, 183 p.
 BERSTEIN S., 2000, Le Parti socialiste entre Résistance et République, Publication de la Sorbonne, Paris, 357 p.
 ROSE R., 2004, Learning from comparative public policy : a practical guide, Routledge, Londres, 140 p.

• Géographie industrielle et économique

APPLEYARD D., LYNCH K., MYER J.R., 1965, The view from the road, MIT Press, Cambridge Massachusetts, 64 p.
 BESCHERER METHENY K., 2007, From the miner's doublehouse: archeology and landscape in a Pennsylvania coal company town, University of Tennessee Press, Knoxville, 305 p.
 BETTING J.B, 1982, Jean-Baptiste Battre le Fer, Editions de l'Atelier, Paris, 168 p.
 BOUTILLIER S., UZUNIDIS D., 2006, L'aventure des entrepreneurs, Studyrara, Paris, 189 p.

BIRTCH A., 1966, *The Economic History of the British Iron And Steel Industry, 1784-1879 Prospects of the Industrial Areas of Great Britain*, Taylor & Francis, New-York, 490 p.

BRAND, DURROUSSET M., 2002, *Dictionnaire thématique histoire géographie*, Sirey, Lonrai, 559 p.

BRAY R.M, THOMSON A., 1992, *The end of the shift: mines and single-industry towns in Northern Ontario*, Dundurn Press Ltd, Toronto, 208 p.

BROWN R., 2002, *Society and economy in Modern Britain 1700-1850*, Routledge, London, 496 p.

CHAMPROUX N., FRAYSSE O., 2005, *Entreprises et entrepreneurs dans leur environnement en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis*, Presses Sorbonne Nouvelle, Paris, 228 p.

CHELL E., HOWORTH J-M., BREARLEY S., 1991, *The entrepreneurial personality: concepts, cases and categories*, Routledge Editions, London, 143 p.

DAVIET S., 2005, *Industrie, culture, territoire*, L'Harmattan, Paris, 207 p.

FARNETTI R., 1991, *Le déclin de l'économie britannique de Victoria à Thatcher*, Editions de l'Espace Européen, La Garennes-Colombes, 355 p.

FERNANDEZ PEREZ P., 2007, *Del metal al motor : innovación y atraso en la historia de la industria metal-mecánica española*, Fundación BBVA, Bilbao, 492 p.

FONTAN J.M, KLEIN J-L, LEVESQUE B., 2003, *Reconversion économique et développement local : le rôle de la société civile*, Presses Universitaires de Québec, Québec, 340 p.

FREY J.P., 1995, *Le rôle social du patronat*, L'Harmattan, Paris, 383 p.

HABERMAS J. , 1976, *Legitimation Crisis*, Beacon Press, Cambridge, 166 p.

HARRISSON J., 1978, *An economic history of modern Spain*, Manchester University Press, Manchester, 170 p.

IGUARTA J.E., 1996, *Avida au Saguenay : naissance d'une ville industrielle*, McGill-Queen's Press, Canada, 273 p.

LOUFTY A., 1963, *La technique élevée à la suprême puissance : la planification de l'économie*, Université de Lausanne, Genève, 525p.

MCLAY F., 1990, *Workers City : the Reckoning*, Clydeside Press, Glasgow, 188 p.

MERENNE-SCHOUMAKER B., 1996, *La localisation des industries, mutations récentes et méthodes d'analyse*, Nathan, Paris, 191 p.

MOINE J.M., 2000, *Les Barons du fer*, Editions Serpenoises, Paris, 570 p.

MONTOUSSE M., 2007, *Analyse économique et historique contemporaine*, Bréal, Paris, 637 p.

MONTOUSSE M., sous la direction de. (2006) *Macroéconomie*, Bréal, Paris, 438 p.

MUMFORD L., 1971, *The brown decades: a study of the arts in America, 1865-1895*, Courir Dover Publication, New York, 128 p.

NADAL J. & O., 2003, *Atlas de la industrialización de España 1750-2000*, Editorial Critica, Barcelona, 664 p.

PRIOTTI J-P., 2004, *Bilbao et ses marchands au XVIe siècle: genèse d'une croissance*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 464 p.

TABEAUD M., CONTE R., TOMA Y., 2001, *L'usine dans l'espace francilien*, Publication de la Sorbonne, Paris, 156 p.

WARREN K., 1998, *Steel, ships and men: Cammell Laird, 1824-1993*, Liverpool University Press, Liverpool, 313 p.

WITTERWULGHE R., 1998, *La P.M.E : une entreprise humaine*, De Boeck Université, Bruxelles, 173 p.

• Aménagement du territoire et urbanisme

ARISTOTLE, *Nicomachean Ethics*, X, Oxford University Press, Oxford, 336 p.

ATEA, CRIDEL, 1997, *Dictionnaire multilingue de l'aménagement du territoire et du développement local*, Mais on du dictionnaire, Paris, 695 p.

BASSAND M., 2008, *Cités, villes, métropoles : le changement irréversible de la ville*, PPUR presses polytechniques, Lausanne, 234 p.

BERNIE-BOISSARD C., 2008, *Des mots qui font la ville*, La Dispute, Paris, 254 p.

FABRIES-VERFAILLIE M., STRAGIOTTI P., JOUVE A., 2000, *La France des villes : le temps des métropoles ?*, Editions Bréal, Paris, 336 p.

FERNANDEZ A., 2006, *Villes, services publics, entreprises en France et en Espagne, XIXème et XXème siècles*, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, Pessac, 224 p.

FERNANDEZ DE CORDOBA M.B., 2006, *La ordenación del territorio en España, Evolución del concepto de su practica en el siglo XX*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 455 p.

JAMOT C., 2009, *Un bilan Urbain en demi teinte*, in Clermont-Ferrand, ville paradoxale, Partie 3, CERAMAC, Hors Série N°2, Presses universitaire Blaise Pascal, Clermont-Ferrand, 179 p.

MERLIN P., CHOYA F., *Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'aménagement*, PUF, Paris, 845 p.

MIEZIAN M., 2004, *Krakow's Nowa Huta: Socialist in Form, fascinating in content*, Bezdroza, Cracow, 80 p.

PELTIER C., 2005, *Géographie : territoires, réseaux et développement durable*, Educagri Editions, Quetigny, 376 p.

PUMAIN D., PAQUOT T., KLEINSCHMAGER R., 2006, *Dictionnaire de la ville et de l'urbain*, Economica, Paris, 280 p.

RACINE J.B, DA CUHNA A., MATTHEY L., 2007, La ville et l'urbain: des savoirs émergents : textes offerts à Jean-Bernard Racine, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 487 p.

RALLET A., TORRE A. (eds), 2008, Les Nouvelles proximités Urbaines, L'Harmattan, Paris, 193 p.

ROBERT P., SYKES H., 2000, Urban Regeneration a handbook, Sage Publication, Londres, 320 p.

SHACHAR A., 1995, Metropolitan Areas: Economic Globalisation and Urban Tourism, *in* A. MONTANARI J., WILLIAMS A. M. (2001), *European Tourism: Regions, Spaces and Restructuring*, John Wiley& Sons, Chichester, 192 p.

VELASCO-GRACIET H., 2009, Territoire, mobilités et société, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, Pessac, 348 p.

ZEPF M., AMPHOUX P., 2004, Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains, presses polytechniques et universitaire romandes, Lyon, 175 p.

Liste des personnes rencontrées

En Angleterre

BADHAM Bob, Sandwell City Council, en charge du Greets Green Partnership (juin 2008)
BEAZLEY Mike, Centre of Urban Studies (CURS), Professeur (octobre 2007, mars et mai 2008)
CATCHPOLE Stephen, Wolverhampton City council (octobre 2007)
CLARKE Mark, Advantage West Midlands (avril 2008)
COLLINGS Peter, Wolverhampton City Council, Responsable de l'aménagement urbain, (Avril 2008)
COOPER Amanda, Advantage West Midlands, Responsable communication (avril 2008)
CROMAR Pete, Walsall Regeneration Company, (mai 2008)
DUNN Tony, Black Country Consortium, (avril 2008)
HASSEL Steven, Development Director *Westfield* Shoppingtowns Ltd (mai 2008)
HALL Stephan, Centre of Urban Studies (CURS), Professeur (octobre 2007, mars et mai 2008)
JAMES Samantha James, Brierley Hill Regeneration Partnership, Chargé de projet, (Avril 2008)
JOHN Paul, Advantage West Midlands, Directeur des programmes européens (mars 2008)
Johanna*, New Art Gallery, Walsall (avril 2008)
Lucy*, New Art Gallery, Walsall (février 2008)
LONGHILL Michel, Black Country Observatory, Service des statistiques (janvier 2008)
Maria*, New Art Gallery, Walsall (juin 2008)
MILES David, Barrat Homes, Responsable d'implantation, Wolverhampton (février 2008)
Mike*, Black Country Observatory (mars 2008)
Monica*, Black Country Observatory (mars 2008)
NIGEL Easom, Support Officer Black Country Consortium (novembre 2007)
O'HARE John, mairie de Wasall departement de l'aménagement, (février 2008)
SANDERLAND Rob, Directeur de magasin, Brierley Hill shopping centre (avril 2008)
SUNTER Tim, Brierley Hill Regeneration Partnership, Directeur,(Avril 2008)
THOMPSON Sophie, Black Country Observatory, Junior researcher (juin 2008)
Tina*, Greets Green, Sandwell (juin 2008)
WATERSON Piers, Black Country Study, Coordinateur des politiques urbaines (mai 2008)

** La personne rencontrée n'a pas souhaité donner son nom ni sa fonction.*

En Espagne

ARESO Ibon, Mairie de Bilbao, Premier adjoint au maire, (mars 2009)
ALEX, Université Deusto (mars 2009)
DINA, Bilbao Metropoli 30 (avril 2009)
DIAZ Luis, Comarca de Comercio (juin 2009)
DUQUE Ignacy, Bilbao Ria 2000, responsable de la communication externe, ingénieur en aménagement (mars 2009)
EMPAREZA Pedro, Chambre de Commerce et d'Industrie de Bilbao, ingénieur, (juin 2009)
DI, Habitant du Casco Viejo de Bilbao (mars 2009)

GARCIA Ramon, Comarca del Gran Bilbao (juin 2009)
 LARRANETA Isabella, Bilbao Ria 2000 (février 2009)
 JAN Leonardo, Université Deusto, sociologue (mai 2009)
 JIMENEZ Enrique, Diputacion Foral (mars 2009)
 JOVEN Eduardo, Port Autonome de Bilbao, Responsable du développement de l'environnement (mars 2009)
 LINDA, Casco Viejo (juin 2009)
 MALDONADO Alicia, Département de l'aménagement du territoire, Diputacion Foral (mai 2009)
 MARTIN Pedro, SURPOSA, Directeur general, (mars 2009)
 MARTIN Joaquim, Mairie de Bilbao, Service des Transports (avril 2009)
 MORENO Judith, Doctorante en politiques urbaines (mars, juin 2009)
 OCHO Vincente, Mairie de Bilbao, Service de l'aménagement urbain (avril 2009)
 OCTAVIO, Université de Deusto (mai 2009)
 SANCHO Ana, Bilbao Metropoli 30, Chercheuse, (mars 2009)
 SEGALA Maria, Gobierno Vasco, Département des transports et de l'aménagement territorial (mai 2009)

En Pologne

BARANSKI Jan, Biuro Planowanie Przestrenego, responsable des plans d'aménagements, (avril 2010 2 rdv et juin 2011)
 BAZANT Katarzyna, Association de développement de Nowa Huta (janvier 2009)
 BIERNAT Natalia, Mairie de Cracovie, en charge des fonds dédiés à la revitalisation (septembre 2008)
 BOZENA, Maison de la Culture Kamila Norwida, coordination des programmes européens (avril 2008, juin 2009)
 BROSZKO-SEMAK Agnieszka, Biuro Planowania Przestrewego, responsable de l'aménagement économique (mai 2007)
 CRAZY Mike, Crazy Mike Tourism, chef d'entreprise (mai 2007)
 DERLATKAPawel, Club 1949, propriétaire (avril 2007)
 FRANCZYK Jan, Glos Nowa Huta, journaliste (avril 2007)
 GALKA Aleksy, Czyzyny, conseiller municipal (janvier 2007)
 GORKA Zygmunt, Université Jagellon, professeur de géographie (mai 2007)
 GORSKA-NIEC Beata, Mairie de Cracovie, Responsable de la promotion économique, (janvier 2007)
 KASPRZYK Tadeusz, ElektroCieplownia Krakow, responsable des politiques de mécénats et des relations avec les acteurs locaux (mars 07)
 KOŁOS Arkadiusz, Université Jagellon, doctorant (juin 2007)
 KROCHMAL Ania, Park Educacyjny, Nowa Huta, parc scientifique créé grâce au programme PIN (janvier 2007)
 KWATERA Krzysztof, Forum pour Nowa Huta, Président du Forum, (16/06/09)
 LUKOWSKI Robert, Phillip Morris Responsable de la coopération avec les autorités locales, (18/04/2007)
 MICHOWITZ Janusz, MPEC, responsable des acquisitions à MPEC (17/03/2007)
 MIEZIAN Maciek, Musée municipal de Nowa Huta, auteur, historien de Nowa Huta (15/05/2008)
 NOWAK Michal, Ancien ministre de l'industrie, travailleur à l'Acierie Lénine de Nowa Huta et ancien résistant pendant la période communiste (14/03/07)
 PTASZEK Wieslaw, Mittal Poland, Responsable du développement local et des relations avec les autorités extérieures, (15/07/2007)
 SOJA Maria, Université Jagellon, maitre de conférences (14/03/07)
 STENNING Alisson, Université de Newcastle, Professeur de géographie, spécialiste de Nowa Huta, (mai 2007)
 TREPACZ Piotr, Université de Jagellon, Docteur en Géographie, (mai, juin, aout, 2007)
 SZYMANSKI Danutasz, Maison de la Culture Kamila Norwida, directrice (avril 2008, juin 2009)
 WIRSKA Ana, Mittal, Team manager du département juridique, (15/07/07)
 ZBOROWSKI Andrzej, l'Université Jagiellon, Professeur (septembre 2007)
 ZIOBROWSKI Zygmunt, Institut Rozwoju Miasta, Vice directeur (mai, juin 2008)

Les articles 148 et 149 de la Constitution espagnole concernant les compétences des Communautés Autonomes

Article 148.

1. Las comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:
 1. Organización de sus instituciones de autogobierno.
 2. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
 3. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
 4. Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
 5. Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
 6. Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
 7. La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
 8. Los montes y aprovechamiento forestales.
 9. La gestión en materia de protección del medio ambiente.
 10. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
 11. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
 12. Ferias interiores.
 13. El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
 14. La artesanía.
 15. Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
 16. Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
 17. El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.
 18. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
 19. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.
 20. Asistencia social.
 21. Sanidad e higiene.
 22. La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.
2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el [artículo 149](#).

Article 149.

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias.
 1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
 2. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
 3. Relaciones internacionales.
 4. Defensa y Fuerzas Armadas.

5. Administración de Justicia.
6. Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.
7. Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.
8. Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.
9. Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
10. Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
11. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros.
12. Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.
13. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
14. Hacienda general y Deuda del Estado.
15. Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.
16. Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.
17. Legislación Básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.
18. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.
19. Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.
20. Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.
21. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.
22. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.
23. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.
24. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.
25. Bases del régimen minero y energético.
26. Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.
27. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.
28. Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.
29. Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.
30. Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del [artículo 27 de la Constitución](#) a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.
31. Estadística para fines estatales.

32. Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.
2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.
3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

Liste des Encarts

	Page
Encart 1 – Famille dynastique et industrie dynastique.....	50
Encart 2 – Réalisme social et architecture politique	54
Encart 3 – Les chocolats Meunier et Noisiel	60
Encart 4 – Mise en garde sur les statistiques.....	69
Encart 5 – Contrôle des Etats et développement industriel.....	70
Encart 6 – La gestion de la pollution par les industries lourdes jusqu’au début des années 1990.....	98
Encart 7 – Les composants d’une vision stratégique	108
Encart 8 – Les buts induits et cachés de l’établissement des visions	108
Encart 9 – L’action du Conseil de l’Europe sur la régénération des territoires en crise : non priorité ?	142
Encart 10 – British Waterways (BW), fonctionnement, pouvoir sur l’aménagement et dépendance politique ..181	

Liste des tableaux

Tab. 1 – Evolution démographique du Grand Nowa Huta de 1950 à 1998	22
Tab. 2 – Les principaux employeurs à Nowa Huta en 2007	22
Tab. 3 – Emploi et production à l’aciérie Lénine de Nowa Huta entre 1978 et 2010.....	24
Tab. 4 – Taux d’occupation dans les différentes zones du parc technologique de Cracovie	25
Tab. 5 – Nombre de lieux de divertissement à Nowa Huta en 2008.....	26
Tab. 6 – La démographie des villes du Black Country en 2010	27
Tab. 7 – Classement des villes du Black Country d’après le Deprivation Index entre 2004 et 2010	28
Tab. 8 – Répartition de la population selon l’ethnicité dans le Black Country en 2005 (en pourcentage).....	29
Tab. 9 – Evolution du taux d’emploi en Angleterre et dans les communes du Black Country	29
Tab. 10 – Evolution du taux de chômage à Bilbao entre 1970 et 2006 (%)	32
Tab. 11 – La répartition des compétences en Espagne entre niveaux politiques	38
Tab. 12 – Les treize objectifs du National Planning Policy Framework	43
Tab. 13 – Résumé démographique des terrains d’études	44
Tab. 14 – La construction de la ville par les entrepreneurs au cours du développement industriel des territoires.....	61
Tab. 15 – L’identité locale construite sur l’industrie lourde à Bilbao, Nowa Huta et dans le Black Country	63
Tab. 16 – Emploi et production à l’aciérie Lénine de Nowa Huta entre 1978 et 2004.....	71
Tab. 17– Evolutions des entreprises de l’industrie lourde de Vizcaya de 1982 à 1994.....	72
Tab. 18 – Production d’acier dans le monde (en pourcentages)entre 1900 et 1980	73
Tab. 19 – Chronologie partielle (pour l’année 2003) du Black Country Consortium en relation avec sa volonté d’agir.....	93
Tab. 20 – La base statistique de la vision du Black Country : un territoire en grand retard au niveau national ..119	
Tab. 21 – Les différentes visions pour Bilbao : une homogénéisation dans l’optique de concessions futures ...121	
Tab. 22 – Des visions aux valeurs, 15 ans de régénérations basques	122
Tab. 23 – Les opportunités de Nowa Huta d’après le Plan Local de revitalisation du « vieux » Nowa Huta.....	123
Tab. 24 – La répartition des transactions des logements entre 2006 et 2008 dans le neuf	129
Tab. 25 – Des territoires différents mais reliés culturellement et politiquement	135
Tab. 26 – Les objectifs des fonds structurels	143
Tab. 27 – Le Programme de l’objectif 2 pour le Pays basque 2000-2006 et les politiques qui en ont découlé ..143	
Tab. 28 – Les plans d’aménagement régionaux, de nouveaux échelons de l’aménagement régional aux obligations légales importantes	147
Tab. 29 – Exemple d’objectifs d’une structure informative intégrée : Bilbao Metropoli 30.....	152
Tab. 30 – Membres des structures informatives suivant les terrains d’étude	154
Tab. 31 – Comparaison entre l’UDP concernant le Canalside Quarter et l’Implementation Plan.....	164
Tab. 32 – L’influence de l’Europe, de l’Etat et de la région dans les plans de régénération locaux	171
Tab. 33 –Les éléments constitutifs de la régénération du Canalside Quarter	187
Tab. 34 – Les Waterfronts ou le retour du tertiaire dans l’espace urbain	190
Tab. 35 – Les six éléments de la régénération muséale d’après Vicario et Martinez Monje.....	214
Tab. 36 – Le double degré de transfert politique	216
Tab. 37 – Des exemples de réseaux de diffusions et de régénération urbaine.....	219
Tab. 38 – La diffusion du succès basque par le tour du monde de son exposition	222

Tab. 39 – Le transfert empirique des politiques d'aménagement	232
Tab. 40 – Les risques et les potentiels des transferts de politiques en fonction du mode d'implantation	236
Tab. 41 – Les éléments des jeux d'acteurs basques dans l'optique d'un transfert de pratiques et de politiques	240
Tab. 42 – Les éléments physiques de la politique basque dans les transferts	241
Tab. 43 – Exemple de typologie de structures faisant l'objet de transferts de politique	250
Tab. 44 – Les différences entre les territoires étudiés	253

Liste des Figures

Fig. 1 – Le cycle de Vernon et la place des industries dans les pays européens d'après Vernon (1966)	14
Fig. 2 – Les cycles de Vernon de l'industrie	15
Fig. 3 – Le Nowa Huta du XXI ^e siècle, un territoire où la spécialisation de l'occupation des sols est toujours d'actualité	21
Fig. 4 – Nowa Huta, un quartier hétérogène créé par le pouvoir communiste	23
Fig. 5 – Emploi avant et après la privatisation des trois principaux industriels de Nowa Huta	24
Fig. 6 – Le Black Country entre morcellement et unité	27
Fig. 7 – Niveau de qualification (National Vocational Qualification, NVQ) de la population en âge de travailler dans le Back Country et en Angleterre en 2011	30
Fig. 8 – Localisation de Bilbao, du Pays basque et du Grand Bilbao	32
Fig. 9 – Le Black Country : mouvements centripètes et centrifuges	34
Fig. 10 – La production d'acier dans le Monde de 1900 à 2000	49
Fig. 11 – Evolution du nombre d'employés de la forge Krupp de sa création à la première guerre mondiale, exemple type de la sidérurgie familiale	51
Fig. 12 – Des rues issues de la guerre froide, l'Allée des Roses	54
Fig. 13 – Implantation des usines de travail des métaux à Wolverhampton au début du XIX ^e siècle	57
Fig. 14 – Le complexe sidérurgique Patent Shaft & Axletree Company à la fin du XIX ^e siècle	58
Fig. 15 – Carte de Noisiel en 1824 et 1889	59
Fig. 16 – Les éléments principaux de l'identité locale construite par l'industrie lourde dans les territoires de la mono activité	63
Fig. 17 – Affiche pour l'entreprise sidérurgique Lloyds au début des années 1960	64
Fig. 18 – L'académie des mines et des métaux, la mise en avant du mineur et de l'ouvrier sidérurgique et métallurgique	76
Fig. 19 – Les inondations de 1983 dans le Casco Viejo à Bilbao	89
Fig. 20 – Les principaux quartiers et entreprises touchés par l'inondation de 1983	90
Fig. 21 – Les Friches de Bilbao : une localisation récurrente des ATIL en centre-ville	102
Fig. 22 – Evolution du Taux de chômage en pourcentages dans la province de Vizcaya entre 1985 et 2010	103
Fig. 23 – Affiche à l'entrée du Black Country Living Museum, Dudley	110
Fig. 24 – Frontières et dissensions dans le Black Country	111
Fig. 25 – La division de Nowa Huta après la chute du régime communiste	113
Fig. 26 – La marge ouest de Nowa Huta : un nouvel espace économique moderne qui se rapproche de la Cracovie historique	114
Fig. 27 – Les projets de régénération à Nowa Huta selon les acteurs	125
Fig. 28 – Evolution de la population des villes du Black Country entre 1981 et 2009 en milliers	129
Fig. 29 – La pollution réelle face aux stéréotypes, à Cracovie, en 2002	131
Fig. 30 – La pollution à Cracovie entre 2002 et 2005	131
Fig. 31 – Carte postale de Nowa Huta symbolisant le retour à la nature	132
Fig. 32 – Qui détient Bilbao Ria 2000 ?	139
Fig. 33 – Le Waterfront de Merry Hill : un exemple typique de régénération des canaux	140
Fig. 34 – Affiche des Journées de la Terre, co-organisées par le Forum pour Nowa Huta	150
Fig. 35 – La bibliothèque universitaire de Deusto, située à l'emplacement des anciennes voies ferrées et de l'aciérie Astilleros Españoles	157
Fig. 36 – Le logo de BR 2000, emblème de la régénération urbaine basque	157
Fig. 37 – L'action de la Walsall Regeneration Company et ses grands projets	160
Fig. 38 – Les nouvelles pratiques de l'aménagement urbain : l'économisation des politiques urbaines	163
Fig. 39 – Gala de présentation du Waterfront South à la New Art Gallery de Walsall (septembre 2007)	168
Fig. 40 – Eléments constitutifs d'un waterfront avant régénération	178
Fig. 41 – Le cercle vicieux des Waterfronts dégradés	179
Fig. 42 – Exemple de pollution dans le Nervión en 1976 dans le quartier d'Abandoibarra	180

Fig. 43 – Schéma du waterfront d’Islington par Urban Splash.....	183
Fig. 44 – Cercle vertueux de l’innovation architecturale	184
Fig. 45 – Le Canalside Quarter, la reconquête inachevée d’un quartier industriel de waterfront	186
Fig. 46 – La régénération du Waterfront, une pièce essentiel de la politique de la ville de Walsall	189
Fig. 47 – La difficile régénération de Brierley Hill et sa nouvelle centralité	191
Fig. 48 – Les berges du Nervión avant et après la régénération	193
Fig. 49 – Le quartier du musée dans les années 1970 et une fois le processus activé en 2006	193
Fig. 50 – La diffusion de la culture comme outil urbain.....	196
Fig. 51 – Le système de régénération par la culture et les musées	199
Fig. 52 – Le Walt Disney Concert Hall de Los Angeles de Gehry.....	202
Fig. 53 –Le Musée Guggenheim de Gehry à Bilbao.....	202
Fig. 54 – Evolution du coût du Public de Sandwell / West Bromwich entre le début du projet et l’ouverture de la structure	204
Fig. 55 – La New Art Gallery, une architecture sobre et classique	205
Fig. 56 – Evolution du nombre de touristes en Biscaye entre 1992 et 2011	209
Fig. 57 – Evolution de l’emploi dans l’hôtellerie en Biscaye entre 1992 et 2011	209
Fig. 58 – Les types de motivation du transfert des politiques.....	216
Fig. 59 – Le cercle vertueux de la diffusion des politiques par les territoires d’origine.....	223
Fig. 60 – Les jeux d’acteurs dans la régénération d’Abandoibarra.....	237
Fig. 61 – La régénération plurisectorielle d’Abandoibarra.....	239
Fig. 62 – Gouvernance urbaine	245
Fig. 63 – Marketing territorial.....	246
Fig. 64 – La place du secteur privé	247
Fig. 65 – Type de populations ciblées	248

Table des matières

Remerciements.....	3
Introduction générale	7
Chapitre 1 – Des contextes territoriaux où l’emboîtement des échelles et des stratégies complexifient les politiques	19
1.1 A l’échelle locale, des territoires et des acteurs multiples toujours influencés par la crise qu’ils ont connue	20
1.1.1 Cracovie – Nowa Huta, une Nouvelle Acierie dans une agglomération dominée par le tertiaire	20
1.1.2 Le Black Country, un territoire morcelé	26
1.1.2.1. Le <i>Deprivation Index</i> et les villes du Black Country.....	27
1.1.2.2. Démographie et groupes ethniques en lien avec le développement économique	29
1.1.3. Bilbao, une économie en profonde mutation	31
1.2. Des contextes régionaux variés, fortement dépendants de l’organisation politique des Etats auxquels ils appartiennent	33
1.2.1. Des niveaux infrarégionaux aux pouvoirs variables	33
1.2.1.1. Le Black Country, sous-ensemble géographique et politique sans existence législative	33
1.2.1.2. Les <i>powiats</i> polonais : des « cantons » ruraux aux pouvoirs réduits.....	35
1.2.1.3. La <i>Diputación</i> espagnole	35
1.2.2. La région et son rôle dans l’aménagement du territoire : un poids variable suivant les contextes	36
1.2.2.1. Le Pays basque.....	37
1.2.2.2. Małopolska.....	38
1.2.3. West Midlands.....	39
1.3. Les Etats et l’aménagement du territoire : entre retrait et influence indirecte	40
1.3.1. La Pologne, entre refus de légiférer sur l’aménagement et décisions nationales contraignantes	41
1.3.2. Un Etat espagnol peu impliqué dans l’aménagement du territoire.....	42
1.3.3. En Angleterre, l’aménagement, ancienne chasse-gardée du vice-premier Ministre.....	42
Conclusion.....	44
Chapitre 2 – La construction d’une mono-activité et d’une identité collective	45
2.1 Un développement économique centré sur un nombre réduit d’industries	46
2.1.1 Une croissance économique basée à l’origine sur une ressource unique	47
2.1.2 Des pouvoirs publics qui ont participé au renforcement de la concentration d’activités de même type	52
2.2 Le façonnement des territoires et des Hommes	56
2.3 Une identité collective construite autour de l’industrie et de ses acteurs	62
Conclusion.....	65
Chapitre 3 – Crise économique et crise psycho-sociologique	67
3.1 Une crise économique profonde ayant des conséquences	69
sur l’ensemble de la société	39
3.1.1 De l’apogée au ralentissement économique : histoire de déclins industriels	69
3.1.2 Une crise systémique : un tissu d’entreprises en perte de vitesse et facilement délocalisables	73
3.2 Les résistances au changement	75
3.2.1 Résistez pour exister : la perpétuation des héritages et des identités	76
3.2.2 Les choix politiques de maintien artificiel de l’industrie lourde	78
3.2.3 Un crise exacerbée à cause de ces résistances ? La fuite en avant	81
Conclusion.....	82
Chapitre 4 – Prises de conscience et premières tentatives de renouveau. Identifier les problèmes, prioriser les projets	85
4.1 L’opposition « à l’Autre » comme catalyseur de la prise de conscience du besoin d’agir	87
4.1.1 Le déclenchement de la prise de conscience grâce à la montée en puissance des concurrents	87
4.1.2 Les marqueurs du besoin d’agir : les temps de l’action	88
4.2 Les conséquences de l’arrêt de l’activité industrielle sur le territoire : le cas des friches dans les territoires de la mono activité industrielle	95
Conclusion.....	103

Chapitre 5 – De la vision au territoire, l'importance des images dans les territoires de la mono activité	107
5.1 Territorialité et frontière dans les visions : enjeux et outils de pouvoir	109
5.1.1 Des territoires morcelés aux identités locales très fortes	109
5.1.2 Le rôle des autorités politiques dans la division des territoires de la mono activité : la dilution du pouvoir des ouvriers et de leurs associations	112
5.1.3 Le rôle des autorités politiques dans le regroupement des territoires de la mono activité : la dilution du pouvoir des ouvriers et la réduction du nombre d'interlocuteurs	115
5.2 La vision, une forme d'action indispensable aux politiques de régénération des territoires en crise	116
5.2.1 Le Black Country : une vision consensuelle d'un futur, qui ne sera que le rattrapage du passé	117
5.2.2. Bilbao, des valeurs derrière une vision	120
5.2.3. Nowa Huta des visions partielles et partiales	122
5.3 La vision : un vecteur de changement d'image des anciens territoires de la mono-activité	127
5.3.1 Le changement d'image, une priorité des anciens territoires de l'industrie lourde	128
5.3.2 Pollution et insécurité, les deux images les plus répandues des territoires de la crise de l'industrie lourde	130
Conclusion	132
Chapitre 6 : La mutation des acteurs et des échelles d'actions de la régénération urbaine	135
6.1 La régénération des territoires de l'industrie lourde, une affaire supra locale ?	137
6.1.1 L'Etat, du rôle d'acteur à celui d'arbitre de la régénération, même dans Les anciens territoires de la mono-activité ?	137
6.1.2 L'Europe des Régions, partenaire privilégié des ATIL	141
6.1.3 La Région : interface et guide du renouvellement urbain	145
6.2 Les nouvelles formes de mutualisation des ressources et de coopération des acteurs de la régénération urbaine, une nécessité pour les territoires en crise	149
6.2.1 Les nouvelles structures informatives de la coopération	149
6.2.2 Les structures politiques d'aménagement	155
6.3 Une réelle réduction du rôle des autorités municipale dans la régénération de leur territoire ?	162
6.3.1 La privatisation de la régénération urbaine : le poids des acteurs extérieurs	164
6.3.2 La multiplication des agences de régénération urbaine : une illusion de désengagement des autorités municipales ?	166
6.3.3 La difficile place des autorités municipale dans la régénération de leur territoire	170
Conclusion	173
Chapitre 7 – L'uniformisation des grands projets de régénération urbaine	175
7.1 Les <i>waterfronts</i> ou fronts d'eau, nouvel eldorado urbain	176
7.1.1 Les caractéristiques générales de l'aménagement des Waterfronts	180
7.1.2 La place des Waterfronts dans les politiques de régénération des ATIL	185
7.1.2.1. Le Canalside Quarter : puzzle architectural ou quartier à l'identité renouvelée ?	185
7.1.2.2. Le <i>Waterfront</i> de Walsall : une régénération culturelle et architecturale	188
7.1.2.3. Merry Hill, une régénération économique et tertiaire	190
7.1.2.4. Les bords du Nervión, espace central de la politique de régénération de Bilbao	192
7.1.2.5. Les <i>waterfronts</i> cracoviens : un développement ultra localisé sans politique globale	194
7.2 Les musées, la solution à tous les problèmes ?	196
7.2.1 Design, branding et changement d'image	200
7.2.2 Le réel impact des musées sur la régénération des ATIL	208
Conclusion	213
Chapitre 8 – Le transfert des politiques et des pratiques dans la régénération urbaine	215
8.1 Les vecteurs de transferts (qui transfère ?)	217
8.1.1 Réseaux de ville et réseaux d'experts	218
8.1.2 L'Union Européenne vecteur de transfert ?	220
8.1.3 Les territoires à succès comme vecteurs de diffusion	222
8.2 Les politiques transférées, leur mise en place et leurs écueils	224
8.2.1 La recherche d'informations, première étape du processus de sélection	225
8.2.2 L'analyse des impacts des politiques, difficulté majeure des transférants	226
8.3 Risques et obstacles des transferts de politiques et de pratiques	228
8.3.1 Les risques engendrés par la recherche d'information	228
8.3.2 Les obstacles et la fragilité des processus d'application	230

Conclusion.....	231
Chapitre 9 – Transférabilité et « best practices » des transferts dans la régénération urbaine	235
9.1 La régénération basque : démythification et transférabilité.....	236
9.1.1 La régénération d’Abandoibarra, une stratégie derrière un symbole	236
9.1.2 La transférabilité de la stratégie basque : illimité ou très réduite ?	238
9.2 Adaptabilité et transfert systématique.....	243
9.2.1 Les préceptes de conditionnement : le transfert des éléments cognitifs.....	244
9.2.2 La nature des politiques, et la gestion de l’existant.....	250
Conclusion.....	251
Conclusion.....	253
Bibliographie	257
Annexe 1 : entretiens réalisés	267
Annexe 2 : Les articles 148 et 149 de la Constitution espagnole concernant les compétences des Communautés Autonomes	269
Liste des encarts	273
Liste des tableaux.....	273
Liste des figures	274